

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

157

TYÖTTÖMYYS-
VAKUUTUS-
JÄRJESTELMÄN
EMU-
PUSKUROINTI

Pasi Holm ja
Mikko Mäkinen

ISBN 951-561-221-7

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: pasi.holm@vatt.fi

J-Paino Oy

Helsinki, maaliskuu 1998

HOLM PASI JA MÄKINEN MIKKO: TYÖTTÖMYYSVAKUUTUSJÄRJESTELMÄN EMU-PUSKUROINTI. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1998, (C, ISSN 0788-5016, No 157). ISBN-951-561-221-7.

Tiivistelmä: Siirtyminen yhteiseen eurooppalaiseen rahaan merkitsee sitä, että talouden sopeutuminen ulkoisiin häiriöihin tapahtuu enenevässä määrin työmarkkinoiden joustavuuden kautta. Eräs joustavuutta lisäävä tekijä on työttömyysturvajärjestelmän rahastoinnin lisääminen. Rahastojen avulla voidaan vaimentaa palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen heilahteluita nousukausien ja taantuma-aikojen välillä. Tutkimuksessa tarkastellaan yhtäältä Työttömyysvakuutusrahaston muutoksia hypoteettisessa suhdannesykklissä silloin, kun työttömyysvakuutusmaksut pidetään kiinteinä. Toisaalta tarkastellaan työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen vaihteluita, jos Työttömyysvakuutusrahasto pidetään muuttumattomana. Lisäksi arvioidaan työttömyysvakuutusmaksujen kehitystä, kun tavoitteena on työmarkkinajärjestöjen puskurisopimuksessa sovitun suuruisen Työttömyysvakuutusrahaston kerääminen.

Asiasanat: Työttömyysvakuutusmaksut, Työttömyysvakuutusrahasto

HOLM PASI JA MÄKINEN MIKKO: TYÖTTÖMYYSVAKUUTUSJÄRJESTELMÄN EMU-PUSKUROINTI. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1998, (C, ISSN 0788-5016, No 157). ISBN-951-561-221-7.

Abstract: EMU membership implies that economic adaptation to foreign shocks needs to occur via increasing flexibility in the labour market. The flexibility can be, in principle, increased by increasing the degree of funding of the unemployment insurance system. With the funds it is possible to undertake countercyclical policies. The paper describes, on one hand, the fluctuation of the Unemployment Insurance Fund during a hypothetical business cycle when the unemployment insurance payments are fixed. On the other hand, the variation of the unemployment insurance payments with no funding in the system at all is studied. In addition, the paper estimates the magnitude of the unemployment insurance payments in the near future while increasing the size of the Unemployment Insurance Fund to the level agreed on the labour market contract.

Key words: Unemployment insurance payments, Unemployment Insurance Fund

Tutkimusraportti perustuu sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysturvayksikön selvityspyyntöön. Tekijät haluavat kiittää sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysturvayksikön apulaisosastopäällikkö Matti Toiviaista, erikoistutkija Carin Lindqvist-Virtasta, ylitarkastaja Anneli Solloa ja ylitarkastaja Taimi Saloheimoa moninaisesta avusta, joka mahdollisti tutkimuksen tekemisen, ja tutkimusraportin kommentoinnista. Vastuu raportin sisällöstä on kuitenkin tekijöillä. Tekijät haluavat kiittää kommenteista Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ylijohtaja Reino Hjerppeä, tutkimusprofessori Matti Viréniä, kehitysjohtaja Iikko B. Voipiota, tutkimuspäällikkö Antti Romppasta, johtava ekonomisti Jaakko Kianderia ja erikoistutkija Pirkko Valppua. Nina Intonen, Miia Pöntynen ja Helinä Silén avustivat tutkimusraportin tekemisessä. Heille myös suuret kiitokset.

Pasi Holm

Mikko Mäkinen

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Työttömyyskassan jäsenmaksut	3
1.2 Työttömyyskassan tasoitusrahasto suhdannepuskurina	4
1.3 Työttömyysvakuutusrahasto suhdannepuskurina	4
2 Työttömyyskassan menot kattavan tasapainotetun jäsenmaksun määräytyminen	5
2.1 Työttömyysasteet ja jäsenmaksut viime vuosina	5
2.2 Työttömyyskassan tasapainotettu jäsenmaksu	7
3 Työttömyyskassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetaso	10
3.1 Työttömyyskassojen tasoitusrahastojen minimi- ja maksimikoot toimialoittain	13
4 Työttömyyskassan vuotuisen jäsenmaksun määräytyminen	16
5 Työttömyysvakuutusrahasto EMU-puskurina	20
5.1 Työttömyysvakuutusrahasto ja hypoteettinen taloudellinen taantuma	21
5.2 Työttömyysvakuutusrahaston kerääminen	25
6 Lopuksi	29
Lähteet	32
LIITTEET	
LIITE 1: Työttömyyskassan jäsenmaksun määräytyminen nykyisessä järjestelmässä	33
LIITE 2: Työttömyyskassan jäsenmaksun määräytyminen ehdotetussa järjestelmässä	34
LIITE 3: Palkasta perittävän työttömyysvakuutuksen koko työllisyyden muuttuessa	39
LIITE 4: Työttömyysvakuutusrahaston arvioitu koko vuosina 1997-2004	40

Johdanto

Suomen mahdollinen liittyminen EMU:n kolmanteen vaiheeseen ja siirtyminen yhteiseen eurooppalaiseen rahaan merkitsee sitä, että talouden sopeutuminen ulkoisiin häiriöihin tapahtuu enenevässä määrin työmarkkinoiden joustavuuden kautta. Työmarkkinoiden kykyä sopeutua häiriöihin voidaan, ainakin periaatteessa, pyrkiä vaimentamaan keräämällä hyvinä aikoina varoja pahan päivän varalle. Osana syksyn 1997 tulopoliittista ratkaisua sovittiin työttömyysturvajärjestelmän puskurirahastoista, joilla voidaan vaimentaa toisaalta työttömyyskassojen jäsenmaksujen eli vakuutettujen maksujen vaihteluita sekä toisaalta työnantajien ja kaikkien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen vaihteluita.

Työttömyysturvamenojen ja työttömyysturvan rahoituksen muutokset monimutkaistavat työttömyyskassojen valvontatehtävää. Oheisessa tutkimuksessa tarkastellaan sekä työttömyyskassojen jäsenmaksujen että työttömyyskassojen tasoitusrahastojen määräytymisperusteiden muutoksia. Lisäksi tarkastellaan Työttömyysvakuutusrahaston toimintaperiaatteita ja rahaston kokoamista.

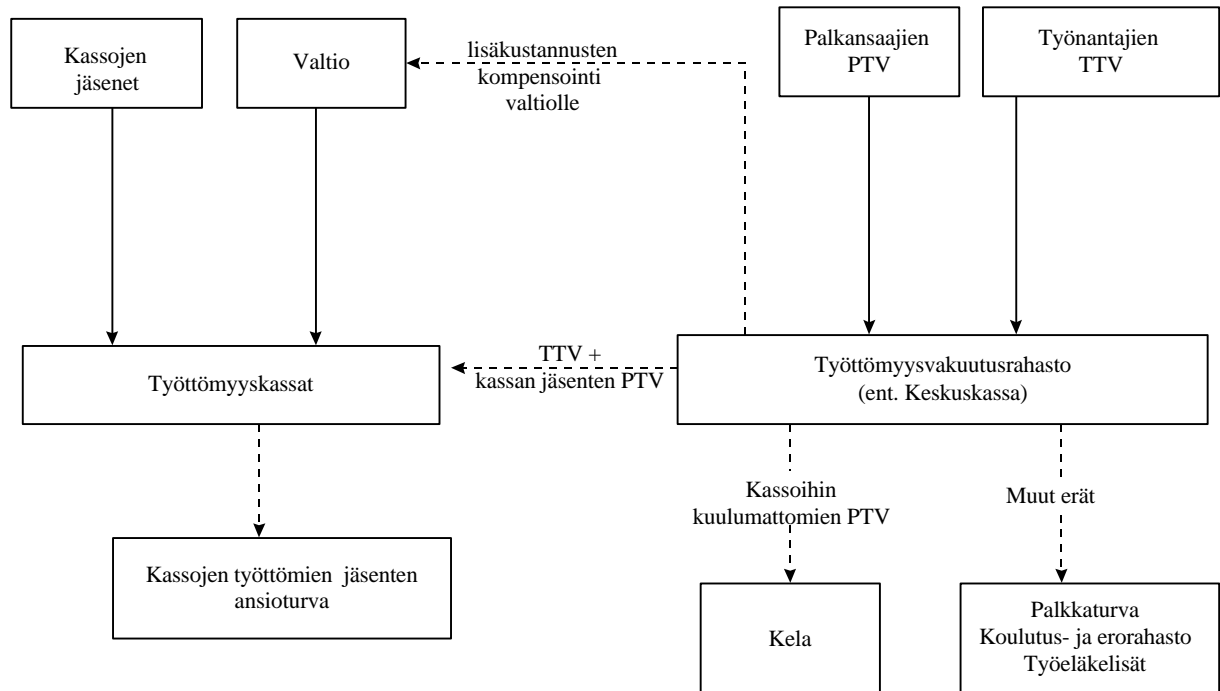
Ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän rahoitusvirrat muuttuvat vuoden 1999 alusta. Näiden rahoitusvirtojen pääpiirteitä voidaan havainnollistaa kuvan 1 avulla. Työttömyyskassat maksavat jäsentensä työttömyysturvan kuten aikaisemmin. Työttömyyskassat saavat tulonsa jäseniltään jäsenmaksuina, Työttömyysvakuutusrahastolta ja valtiolta. Työttömyysvakuutusrahasto saa tulonsa palkansaajien ja työnantajien maksamista työttömyysvakuutusmaksuista. Työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksut ohjataan uudessa järjestelmässä Kansaneläkelaitokselle. Valtio maksaa ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta peruspäivärahaa vastaavan määrän. Uudistuksen yhteydessä sovittiin, ettei järjestelmän muutos¹ saa lisätä valtion menoja. Jos valtiolle tulee lisäkustannuksia, Työttömyysvakuutusrahasto maksaa valtiolle aiheutuneet lisäkustannukset. Työttömyysvakuutusrahaston menot koostuvat työttömyyskassoille ja valtiolle maksettujen erien lisäksi muista eristä, joilla rahoitetaan mm. palkkaturvaa, koulutus- ja erorahastoa ja työeläkelisiä.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahastointi on perinteisesti ollut vähäistä. Työttömyyskassoilla on ollut tasoitusrahastot, joilla on voitu vaimentaa jäsenmaksujen vaihteluita. Syvä lama 1990-luvun alussa osoitti tarvetta kasvattaa tasoitusrahastojen kokoa. Myös keskuskassalla on ollut pieni rahasto, jolla on pyritty tasoittamaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksua. Laman aikana näitä maksuja jouduttiin nostamaan runsaasti ja samalla sovittiin uudesta palkansaajien työttömyysvakuutusmaksusta vuoden alussa. Keskuskassan nimi muuttuu Työt-

¹ Nykyisin valtio maksaa pysyvän lain mukaan noin 47,5 prosenttia ansiosidonnaisen työttömyysturvan kustannuksista. Vuoden 1999 alusta lähtien valtio maksaa peruspäivärahan jokaisesta (pl. karenssipäivät) kassan jäsenen työttömyyspäivästä.

tömyysvakuutusrahastoksi ja samalla työttömyysvakuutusjärjestelmän rahastointia kasvatetaan.

Kuva 1. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitusvirrat 1.1.1999 alkaen



Työttömyysvakuutusjärjestelmän EMU-puskurilla tarkoitetaan sellaista rahastoa, jolla palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen heilahteluja voidaan vaimentaa hyvien ja huonojen aikojen välillä. Nykyisessä järjestelmässä työttömyysvakuutusmaksut nousevat taloudellisessa taantumassa ja alentuvat nousukaudella, jolloin ne kärjistävät talouden suhdannevaihteluja ja pahentavat omalta osaltaan työttömyyttä.

Tutkimuksessa tarkastellaan Työttömyysvakuutusrahaston toiminnan dynamiikkaa hypoteettisessa taloudellisessa taantumassa, jossa oletetaan, että Suomen kansantaloutta kohtaa ensin taantuma ja sen jälkeen täsmälleen samansuuruinen nousukausi työllisyyden määrän muutoksella mitattuna.² Ensiksi tarkastellaan työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun vaihteluita, jos Työttömyysvakuutusrahasto pidetään muuttumattomana. Toiseksi tarkastellaan Työt-

² Tutkimukset osoittavat, että työttömyyden dynamiikalla on ns. hystereesi ominaisuus eli historiariippuvuus, jolloin työttömyyden kasvu ja työllisyyden parantuminen eivät ole keskenään symmetrisiä tapahtumia, vaan työttömyys pyrkii palautumaan ennen taloudellista häiriötä vallinneelle tasolle hyvin hitaasti.

tömyysvakuutusrahaston muutoksia silloin, kun työttömyysvakuutusmaksut ovat kiinteitä koko hypoteettisen suhdannesyklin ajan. Lisäksi tarkastellaan sitä, kuinka työttömyysvakuutusmaksut muuttuvat talouden kehittyessä, kun tavoitteena on työmarkkinaosapuolien puskurisopimuksessa sovitun suuruisen Työttömyysvakuutusrahaston kerääminen.

Työttömyysvakuutusrahaston toimintaperiaatteita voidaan soveltaa myös työttömyyskassojen toimintaan. Varat työttömyyskassojen tasoitusrahastoihin, joiden avulla siis pyritään eliminoimaan jäsenmaksujen suhdanteista johtuvia heilahteluja, kerätään työttömyyskassojen jäsenmaksutuloista. Tutkimuksessa määritellään ensiksi työttömyyskassan etuusmenot kattava tasapainotettu jäsenmaksu. Työttömyyskassan jäsenmaksun ollessa tasapainotetun jäsenmaksun suuruinen työttömyyskassan tasoitusrahaston koko pysyy muuttumattomana. Sen jälkeen määritellään työttömyyskassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetaso. Tasoitusrahaston ollessa toivetasonsa suuruinen voidaan jäsenmaksu pitää sen avulla vakaana normaaleissa taloudellisissa taantumissa. Lopuksi tarkastellaan vuotuisen jäsenmaksun määräytymistä ottaen huomioon tasapainotettu jäsenmaksu ja se, kuinka paljon STM:n vuosittain vahvistama tasoitusrahaston tavoitetaso ja sen kulloinkin vallitseva taso poikkeavat pitkän aikavälin toivetasosta. Työttömyyskassan tasoitusrahaston tavoitetasoa määriteltäessä on arvioitava yksittäisen työttömyyskassan työttömyystilannetta. Taantumien aikana työttömyyskassan tasoitusrahaston tavoitetason pitäisi olla pitkän aikavälin toivetason alapuolella ja nousukautena sen yläpuolella.

Työttömyyskassan jäsenmaksut

Voimassa olevan Työttömyyskassalain mukaan työttömyyskassan jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä voidaan pitää riittävinä yhdessä valtionosuuden ja työttömyyskassojen Keskuskassan osuuden kanssa kassan sitoumusten täyttämiseen. Jäsenmaksut vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö vuosittain työttömyyskassan lokakuun loppuun mennessä tekemän jäsenmaksuesityksen pohjalta.

Jäsenmaksun vahvistamisen yleisistä perusteista säädetään tarkemmin asetuksella. Työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun asetuksen mukaan työttömyyskassan tulee jäsenmaksun vahvistamista hakiessaan esittää sosiaali- ja terveysministeriölle laskelma jäsenmaksun riittävydestä huomioon ottaen maksettavat työttömyyspäivärahat, koulutustuet, vuorotteluvapaakorvaukset, hallintokulut ja siirrot tasoitusrahastoon.

Koska ansiosidonnainen työttömyysturva on tulosidonnainen, eli kassan maksamat tuet riippuvat työttömyyspäivärahaa saavien jäsenten tulotasosta, jäsenmaksujen tason määrittämisessä tarvitaan tietoja kassan jäsenistöstä, maksetuista päivärahoista ja kassan taloudellisesta tilasta. Koska etuudet ovat ansioon suhteutettuja, on luonnollisin jäsenmaksujen perimistapa prosenttiperusteinen jäsenmaksu (% palkasta). Jäsenmaksujen määräytymisperusteita tarkastellaan tässä

raportissa tasapainotetun budjetin jäsenmaksun ja tasoitusrahaston muutoksen avulla.

Työttömyyskassan tasoitusrahasto suhdannepuskurina

Aivan viime vuosiin asti työttömyyskassojen tasoitusrahastot ovat olleet kooltaan suhteellisen pieniä. 1990-luvun laman jälkeen on esitetty tasoitusrahastojen koon kasvattamista, jotta kassojen jäsenmaksujen heilahteluita voitaisiin vaimentaa.

Nykyjärjestelmän mukaan tasoitusrahastojen koko on riippuvainen kassan koosta ja kassan omalla vastuulla olevista etuusmenoista. Kassat on jaettu etuusmenojen mukaan seitsemään luokkaan. Mitä pienempään luokkaan kassa kuuluu, sitä (suhteellisesti) suurempi saa tasoitusrahasto olla etuusmenoihin nähden.

Nykyinen tasoitusrahaston määräytymisperuste pyrkii lisäämään työttömyyskassojen jäsenmaksujen suhdannevaihteluita. Taloudellisessa taantumassa, jossa kassan maksamat etuusmenot kasvavat ja jossa kassan saamat jäsenmaksutulot vähenevät työttömyyden lisääntyessä, myös työttömyyskassojen tasoitusrahastoja täytyy määräyksien mukaan kasvattaa. Sekä etuusmenojen kasvu että tasoitusrahaston kokotavoite aiheuttavat taloudellisessa taantumassa samanaikaisesti painetta jäsenmaksujen kasvattamiseen.

Tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetason määräytymistä tarkastellaan tässä tutkimusraportissa sen tavoitteen näkökulmasta, että työttömyyskassan tasoitusrahastoa voidaan purkaa etuusmenojen kasvaessa ja kasvattaa takaisin pitkän aikavälin toivetason etuusmenojen vähetessä. Kun kassan jäsenten työttömyys on normaalilla tasolla, tasoitusrahaston koon pitäisi olla lähellä pitkän aikavälin toivetasoa.

Työttömyysvakuutusrahasto suhdannepuskurina

Työmarkkinajärjestöt totesivat 22.5.1997 yhteisessä kannanotossaan, että työmarkkinoilla ja koko kansantaloudessa on varauduttava taloushäiriöihin olosuhteissa, joissa ei ole entisen kaltaista mahdollisuutta valuuttakurssimuutoksiin. Tällainen tilanne syntyy Emun kolmannen vaiheen käynnistyttyä 1.1.1999, jolloin EU:n rahataloudellisessa integraatiossa mukana olevat maat siirtyvät yhteisen valuutan, euron, käyttöön. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt sopivat keskenään 17.11.1997 puskurisopimuksen, jolla yritetään vaimentaa talouden häiriöitä yhteisen valuutan olosuhteissa. Työttömyysvakuutusjärjestelmän osalta puskurisopimuksessa todetaan, että palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla kerätään noin 3 miljardin markan suuruinen rahasto työttömyyskassojen Keskuskassaan, jonka nimi muuttuu samalla Työttömyysvakuutusrahastoksi. Tarkoitus on, että tämä rahamäärä olisi kerättynä vuosiin 2002-2004 mennessä. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että 1.1.1999 alkaen valtio rahoittaa

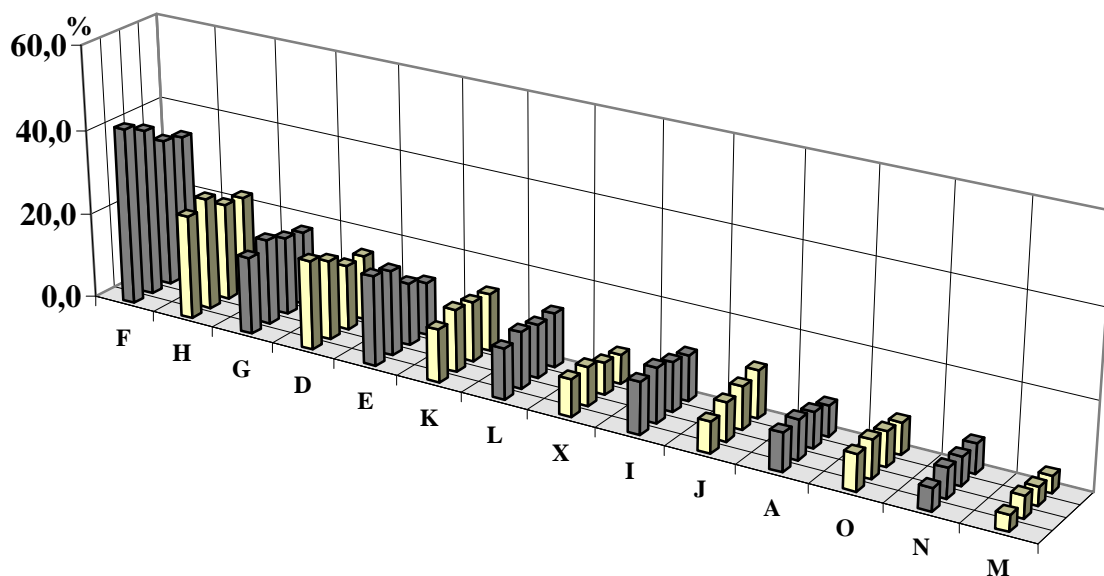
ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta peruspäivärahaa vastaavan määrän ja että Työttömyysvakuutusrahasto voi ottaa velkaa menojensa kattamiseen. Työttömyysvakuutusrahaston avulla palkansaaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksut voidaan pitää taloudellisissa taantumisissa joitakin vuosia muuttumattomina, ja näin helpottaa työllisyystilannetta. On syytä huomata, ettei Työttömyysvakuutusrahaston avulla ole tarkoitus torjua lamaa. Tähän tarkoitukseen parhaita keinoja ovat realistinen talouspolitiikka, pieni julkisen sektorin alijäämä ja vakavaraiset yritykset.

Työttömyyskassan menot kattavan tasapainotetun jäsenmaksun määräytyminen

Työttömyysasteet ja jäsenmaksut viime vuosina

Työttömyyskassat esittävät ohjeisiin perustuvat jäsenmaksuehdotuksensa sosiaali- ja terveysministeriölle (katso liite 1). Tutkittuaan ehdotuksia sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa kassan jäsenmaksun seuraavalle vuodelle.

Kuva 2. Työttömyyskassojen työttömyysaste toimialoittain³. Etummaisina pylväinä on vuosi 1993 ja takimmaisina pylväinä vuosi 1996



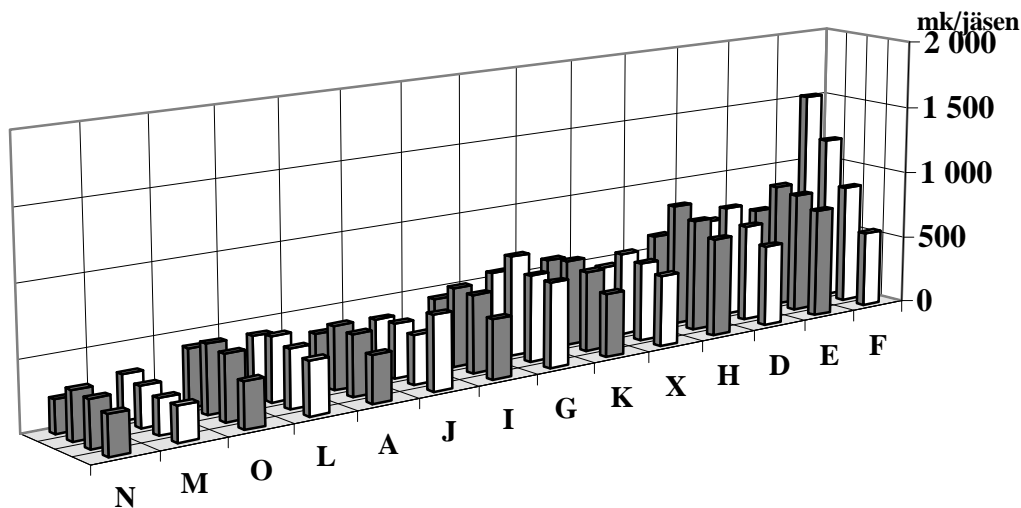
Työttömyyskassat on luokiteltu 14 toimialaluokkaan⁴:

³ Työttömyysaste kuvaan tiettyyn toimialaan kuuluvien kassojen jäsenten työttömyysastetta. Toisin sanoen se eroaa jonkin verran työministeriön luvuista, joihin lasketaan tietysti kaikki työttömät.

A: maatalous, riista- ja metsätalous;
 E: sähkö-, kaasu- ja vesihuolto;
 G: tukku- ja vähittäiskauppa ja korjaus;
 I: kuljetus, varastointi ja tietoliikenne;
 K: kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää
 palv. toim;
 M: koulutus;
 O: muut yhteiskunnalliset ja henkilö-
 kohtaiset palvelut;

D: teollisuus;
 F: rakentaminen;
 H: majoitus- ja ravitsemistoiminta;
 J: rahoitus- ja vakuutustoiminta;
 L: julkinen hallinto ja maanpuolustus
 N: terveydenhuolto ja sosiaali-
 palvelut;
 X: moniala ja luokittelematon
 toimiala.

Kuva 3. Työttömyyskassojen arvioitu jäsenmaksu toimialoittain.⁵ Etummaisina pylväs on vuosi 1996 ja takimmaisina pylväs vuosi 1993



Työttömyyskassat on luokiteltu 14 toimialaluokkaan:

A: maatalous, riista- ja metsätalous;
 E: sähkö-, kaasu- ja vesihuolto;
 G: tukku- ja vähittäiskauppa ja korjaus;
 I: kuljetus, varastointi ja tietoliikenne;
 K: kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää
 palv. toim;

D: teollisuus;
 F: rakentaminen;
 H: majoitus- ja ravitsemistoiminta;
 J: rahoitus- ja vakuutustoiminta;
 L: julkinen hallinto ja maanpuolustus
 N: terveydenhuolto ja sosiaali-

⁴ Luokitusperusteena on se, millä toimialalla työttömyyskassan enemmistö työskentelee.

⁵ Työttömyyskassojen arvioitu jäsenmaksu on saatu jakamalla työttömyyskassan jäsenmaksutulot työttömyyskassan keskimääräisellä jäsenmäärällä.

M: koulutus;
O: muut yhteiskunnalliset ja henkilö-
kohtaiset palvelut;

palvelut;
X: moniala ja luokittelematon
toimiala.

Työttömyyskassan jäsenmaksu perustuu kassan omalla vastuulla oleviin etuusmenoihin ja vallitsevaan tasoitusrahaston kokoon. Työttömyyden kasvaessa työttömyyskassojen jäsenmaksut nousevat (kuvat 2 ja 3), koska (a) kassan maksamat etuudet kasvavat ja koska (b) tasoitusrahaston kokoa pitää kasvattaa. Lisäksi (c) maksupohjana pääasiallisesti oleva palkkasumma supistuu.

Suurin toimialoittainen työttömyysaste on ollut rakennusosalalla (kuva 2). Myös majoitus- ja ravitsemustoiminnassa toimialan työttömyysaste on ollut yli 20 prosenttia. Teollisuudessa, rakentamisessa ja sähkö-, kaasu- ja vesihuollossa työttömyysaste on vähentynyt viime vuosina. Rahoitus- ja vakuutustoiminnassa, kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää palvelevassa toiminnassa, julkisessa hallinnossa ja maanpuolustuksessa sekä terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa työttömyysaste on noussut.

Työttömyyskassojen jäsenmaksut ovat vaihdelleet toimialoittain vuosina 1993-1996 huomattavasti (kuva 3). Esimerkiksi rakennusalan työttömyyskassojen (toimiala F) keskimääräiset jäsenmaksut ovat alentuneet tarkasteluajanjaksolla 1500 markasta 550 markkaan. Vastaavasti rahoitus- ja vakuutusalan kassojen (toimiala J) jäsenmaksut ovat lähes puolitoistakertaistuneet 370 markasta 540 markkaan. Yleistäen voidaan sanoa, että mitä suurempi jäsenmaksu, sitä suurempi on kassan työttömyysaste.

Työttömyyskassan tasapainotettu jäsenmaksu

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistuksen yhteydessä voisi olla tarkoituksenmukaista määritellä vuotuinen jäsenmaksu ns. tasapainotetun jäsenmaksun ja tasoitusrahaston muutosten avulla. Vuotuisen jäsenmaksun ollessa tasapainotetun jäsenmaksun suuruinen, työttömyyskassan tasoitusrahasto pysyy muuttumattomana. Mikäli kassan tasoitusrahastoa halutaan kasvattaa (supistaa), vuotuinen jäsenmaksu on tasapainotettua jäsenmaksua suurempi (pienempi). Tasapainotettu jäsenmaksu lasketaan periaatteessa samalla tavalla kuin nykyisin (katso liite 1 ja liite 2).

Tasapainotetun jäsenmaksun arviointi helpottuu, kun kassan jäsenten potentiaaliset työpäivät jaetaan kahteen eri joukkoon: toisaalta kassan jäsenten työllisyyspäiviin ja toisaalta kassan jäsenten työttömyyspäiviin. Kassan jäsenillä on vuodessa noin 258 potentiaalista työpäivää, jotka voidaan jakaa joko työllisyys-

tai työttömyyspäiviin.⁶ Jos työttömyyskassan jäsenmäärä on suhteellisen vakio, kassan jäsenten työllisyyspäivät voidaan lausua kassan jäsenten työttömyyspäivien avulla. Tällöin tasapainotettu jäsenmaksu voidaan määrätä työttömyyspäivien lukumäärän, keskipalkkatason ja keskimääräisen ansioetuuden avulla (liite 2).

Työttömyyskassan tasapainotettu jäsenmaksu on riippuvainen kassan nettomenoista ja jäsenmaksupohjasta. Formaalisti tasapainotettu jäsenmaksu määritellään:

$$C_{TAS}^i = \frac{0,055(P^i T^i + M_k^i + B^i + C^i) + M_h^i + O^i - R^i - J^i}{W^i 258 L^i - (W^i - P^i) T^i}. \quad (1)$$

Kassan vastuulla on 5,5 prosenttia kassan jäsenten työttömyyteen liittyvistä menoista, työttömyysturvan etuusmeno⁷ on $M_e^i = P^i T^i$ ja jäsenmaksupohja on $I_{MP}^i = W^i N^i + P^i T^i = W^i 258 L^i - (W^i - P^i) T^i$, joissa

M_k ~ koulutustuen ansiotuen ansio-osamenot

B ~ työvuorottelumenot

C ~ koulutusvakuusmenot

M_h ~ kassan omalla vastuulla olevat hallintomenot

O ~ tukikassan jäsenmaksu

R ~ sijoitusten tuotto

J ~ jäsenmaksujen tasauksen tuotto

W^i ~ työttömyyskassan työllisten jäsenten keskipalkka

N^i ~ työttömyyskassan työllisten jäsenten työllisyyspäivien lukumäärä

P^i ~ työttömyyskassan työttömien jäsenten keskimääräinen ansioturva

T^i ~ työttömyyskassan työttömien jäsenten työttömyyspäivien lukumäärä

L^i ~ työttömyyskassan jäsenmäärä.

Vuonna 1996 toteutunutta jäsenmaksua on verrattu tasapainotettuun jäsenmaksuun taulukossa 1.⁸ Esimerkiksi rakentamisessa toteutunut jäsenmaksuprosentti

⁶ Todellisuudessa jako työttömyys- ja työllisyyspäiviin ei ole näin yksinkertainen, sillä työttömillä on ns. karenssipäiviä, joilta työttömyysturvaetuuksia ei makseta. Jokaisen työttömyyskassan tulisi arvioida ne työttömyyspäivät, joilta työttömyysturvaetuuksia maksetaan.

⁷ Työttömyysturvan etuusmenot jaetaan etuuspäivien lukumäärään ja päivittäiseen etuustasoon. Vastava jaottelu olisi tarpeellista tehdä myös koulutustuen ansiotuen ansio-osamenojen, työvuorottelumenojen ja koulutusvakuusmenojen osalta.

oli 0,69 tasapainotetun jäsenmaksun ollessa 0,47 prosenttia. Melkein kaikilla toimialoilla toteutunut jäsenmaksu on ollut suurempi kuin tasapainotettu jäsenmaksu vuonna 1996. Tällöin myös tasoitusrahastojen koot ovat kasvaneet kyseisenä vuonna. Suurimmat erot jäsenmaksuprosenttien välillä on ollut seuraavilla toimialoilla: D (teollisuus), E (sähkö-, kaasu- ja vesihuolto), F (rakentaminen), J (rahoitus- ja vakuutus), M (koulutus ja tutkimus) ja X (moniala ja luokittelematon toimiala).

Taulukko 1. Työttömyyskassojen keskimääräinen toteutunut ja tasapainotettu jäsenmaksuprosentti toimialoittain vuonna 1996⁹

Toimiala	Toteutunut jäsenmaksuprosentti vuonna 1996. Saatu jakamalla jäsenmaksutulot jäsenmaksupohjalla	Tasapainotettu jäsenmaksuprosentti vuonna 1996
A: maatalous, riista- ja metsätalous	0,37 %	0,37 %
D: teollisuus	0,54 %	0,48 %
E: sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	0,69 %	0,47 %
F: rakentaminen	0,43 %	0,32 %
G: tukku- ja vähittäiskauppa ja korjaus	0,62 %	0,59 %
H: majoitus- ja ravitsemistoiminta	0,95 %	0,92 %
I: kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	0,41 %	0,40 %
J: rahoitus- ja vakuutustoiminta	0,51 %	0,42 %
K: kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää palv. toiminta	0,61 %	0,56 %
L: julkinen hallinto ja maanpuolustus	0,45 %	0,44 %
M: koulutus ja tutkimus	0,23 %	0,17 %
N: terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut	0,26 %	0,23 %
O: muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	0,30 %	0,29 %
X: moniala ja luokittelematon toimiala	0,37 %	0,29 %

⁸ Vuonna 1996 peritty yksittäisen työttömyyskassan jäsenmaksu on perustunut vuonna 1995 tehtyyn arvioon työttömyyskassan jäsenten työllisyys- ja ansiokehityksestä. Arvioitu vuonna 1996 toteutunut yksittäisen työttömyyskassan jäsenmaksuprosentti on laskettu jakamalla vuonna 1996 toteutuneet jäsenmaksutulot toteutuneella jäsenmaksupohjalla. Toimialoitteiset jäsenmaksut on laskettu painotettuna keskiarvona yksittäisten työttömyyskassojen jäsenmaksuista. Painoina on käytetty työttömyyskassan suhteellista jäsenmäärää toimialan sisällä.

⁹ Jotkut yksittäiset työttömyyskassat perivät kuukausijäsenmaksun, mutta tässä ne ilmoitetaan vuositasolla. Jos yksittäisen työttömyyskassan jäsenmaksu ei ollut vuonna 1996 prosenttiperusteinen, niin kasalle laskettiin arvio vuoden 1996 jäsenmaksuprosentiksi.

Työttömyyskassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetaso

Työttömyyskassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetason määrittämisessä lähtökohtana on ajatus, että työttömyyskassan vuotuinen jäsenmaksu voitaisiin pitää suhteellisen vakioisena ”normaalin” suhdannevaihtelun oloissa. Jos työttömyyskassan tasoitusrahaston toivetaso on hyvin pieni, työttömyyskassan vuotuinen jäsenmaksu seuraa läheisesti työttömyyskassan tulot ja menot tasapainottavaa jäsenmaksua. Koska taloudellisessa taantumassa työttömyyden lisääntyessä työttömyyskassan jäsenmaksutulot pienenevät ja etuusmenot kasvavat, tasapainotettu jäsenmaksu kasvaa taantumassa. Vastaavasti se laskee työllisyyden parantuessa. Tasoitusrahaston toimiessa puskurina voidaan vuotuisen jäsenmaksun heilahteluja vaimentaa siten, että työttömyyskassan tasoitusrahasto pienenee taantumassa ja kasvaa nousukaudella.

Työttömyyskassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetason määrittely perustuu odotettavissa olevan taantuman suuruuteen. Holmin, Kianderin ja Tossavaisen (1997) tutkimuksen mukaan Suomen liittyessä EMUn kolmanteen vaiheeseen voisi olla tarkoituksenmukaista varautua noin 100 000 lisätyöttömän kustannuksiin rahaston avulla.

Arviot tasoitusrahaston pitkän aikavälin tavoitetasosta perustuvat seuraaville oletuksille:

- ◆ Varaudutaan 160 000 uuden työttömän lisäkustannuksiin rahaston avulla. Jos heistä 50 prosenttia kuuluu ansioturvan piiriin, työttömyyskassojen pitää selviytyä jäsentensä työttömyyden lisääntymisestä 80 000 henkilöllä yli ”normaalitason”.
- ◆ Oletetaan uuden työttömän työttömyysturvamenojen olevan 50 000 markkaa vuodessa. Lisärahaa vuositasolla tarvitaan noin 4,0 miljardia markkaa. Työttömyyskassojen osuus tästä on 5,5 prosenttia eli noin 220 miljoonaa markkaa.
- ◆ Kasvanut työttömyys vähentää kassan jäsenmaksutuloja. Jos työllisen vuotuinen keskiansio on 105 000 markkaa, jäsenmaksupohja¹⁰ laskee kasvaneen työttömyyden johdosta 4,4 miljardia markkaa. $(105\,000\text{ mk} - 50\,000\text{ mk} = 55\,000\text{ mk})$, joka kerrotaan 80 000 ansioturvatyöttömällä). Jos työttömyyskassojen keskimääräinen jäsenmaksu on 0,6 prosenttia palkasta, työttömyyskassojen jäsenmaksutulot pienenevät myös noin 26,4 miljoonaa markkaa.
- ◆ Työttömyyskassojen tasoitusrahastojen pitkän aikavälin toivetasojen tulisi yhteensä olla noin 250 miljoonaa markkaa, jotta sen avulla voitaisiin eliminoida

¹⁰ Myös työttömiltä oletetaan perittävän jäsenmaksuja.

80 000 uuden ansioturvatyöttömän vaikutukset työttömyyskassojen vuotuisiin jäsenmaksuihin.

Työttömyyskassojen tasoitusrahastojen ollessa noin 250 miljoonaa markkaa voidaan eliminoida 80 000 lisätyöttömän vaikutukset työttömyyskassojen jäsenmaksuihin vuoden ajaksi. Jos työttömyyden lisäys kestää edellisestä poiketen esimerkiksi kolme vuotta, vaaditaan kolme kertaa suuremmat rahastot estämään jäsenmaksujen nousu työttömyyden seurauksena.

Kuinka rahastojen tarve jakautuu toimialoittain? Koska suhdannevaihtelut vaihtelevat toimialoittain ja koska toimialojen työvoimavaltaisuus vaihtelee selvästi (Holm ja muut., 1995 ja 1997), jaotellaan työttömyyskassat eri toimialoihin työministeriön toimialaluokituksen mukaan.

Viimeaikaisen työllisyyskehityksen perusteella toimialat on jaettu ensiksi kahteen luokkaan (liite 2).

- ◆ Lähinnä avoimen sektorin ja sitä palvelevien toimialojen työllisyysvaihtelujen arvioidaan olevan noin 58 600 henkilöä.
- ◆ Lähinnä julkishyödyketyypisiä palveluja tuottavien toimialojen työllisyysvaihtelujen arvioidaan olevan noin 21 400 henkilöä.
- ◆ Näiden kahden luokan sisällä työllisyysvaihtelut on jaettu toimialoittain viimeaikaisen työllisyyskehityksen avulla. Samassa suhteessa, mitä työllisyys on toimialoilla vuosina 1993-1996 muuttunut, ajatellaan työllisyyden taantumien oloissa myös muuttuvan.¹¹

¹¹ Tämä on tietenkin yksinkertaistava oletus. Epäilemättä olisi parempi, jos voitaisiin tehdä huolellinen empiirinen analyysi toimialojen työllisyyden määräytymisestä. Mutta myös tässä on ongelmia. Esimerkiksi yksittäisen työttömyyskassan sijoittaminen tietylle toimialalle on hankalaa, koska kassat ovat syntyneet lähinnä ammattijaottelun mukaisesti (eli kassat toimivat ammattiliittojen yhteydessä).

Taulukko 2. Tasoitusrahastojen pitkän aikavälin toivetasot ja tasoitusrahastojen koot eri toimialoilla vuonna 1996

Toimiala	Tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetaso (milj. mk)	Tasoitusrahaston koko 31.12.1996 (milj. mk)
A: maatalous, riista- ja metsätalous	6,5	0,8
D: teollisuus	8,2	35,1
E: sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	1,0	10,9
F: rakentaminen	66,1	107,4
G: tukku- ja vähittäiskauppa ja korjaus	11,5	5,6
H: majoitus- ja ravitsemistoiminta	14,7	8,6
I: kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	3,7	5,3
J: rahoitus- ja vakuutustoiminta	0,8	2,8
K: kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää palv. toiminta	3,3	4,9
L: julkinen hallinto ja maanpuolustus	12,0	17,1
M: koulutus ja tutkimus	1,7	18,5
N: terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut	2,2	7,8
O: muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	2,9	1,6
X: moniala ja luokittelematon toimiala	3,2	26,5

Lisäksi on oletettu, että luokittelemattomaan toimialaluokkaan (X) kuuluvien työttömyyskassojen tasoitusrahasto on sama kuin toimialan, johon kuuluvat muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut (O).

Toimialojen tasoitusrahastojen arvioidut pitkän aikavälin toivetasot ja niiden vuonna 1996 vallinneet tasot on esitetty taulukossa 2. Toimialojen tasoitusrahastojen pitkän aikavälin toivetasot ja niiden vuoden 1996 lopussa vallinneet tasot vaihtelevat huomattavasti eri toimialoilla.¹² Toimialojen D (teollisuus), E (sähkö-, kaasu ja vesihuolto), F (rakentaminen), I (kuljetus, varastointi ja tietoliikenne), J (rahoitus- ja vakuutustoiminta), K (kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää palvele-

¹² Vuonna 1997 yksittäisten työttömyyskassojen tasoitusrahastojen koot ovat muuttuneet tilikauden 1996 ali- tai ylijäämän käsittelyn jälkeen. Mikäli yksittäisen työttömyyskassan tuloslaskelma oli vuodelta 1996 ylijäämäinen, lisätään tämä ylijäämä kassan kirjanpidossa kassan tasoitusrahastoon vuonna 1997. Mikäli yksittäisen työttömyyskassan tuloslaskelma oli vuodelta 1996 alijäämäinen, on tämä alijäämä vähentänyt yksittäisen työttömyyskassan tasoitusrahaston kokoa siten, että työttömyyskassan tasoitusrahastosta voidaan käyttää edellisen vuoden alijäämän kattamiseen enintään 50 prosenttia. Mikäli vielä tämän jälkeen yksittäisen työttömyyskassan tilinpäätös on alijäämäinen, voidaan alijäämän kattamiseen käyttää tukikassan varoja. Ellei tämäkään riitä, loput alijäämästä katetaan valtion lisäosuudesta.

va toiminta), L (julkinen hallinto ja maanpuolustus), M (koulutus ja tutkimus), N (terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut) ja X (moniala ja luokittelematon) tasoitusrahastojen vuoden 1996 lopun koot ovat pitkän aikavälin toivetasoja suurempia. Muiden toimialojen tasoitusrahastojen vuoden 1996 lopun koot ovat puolestaan pienempiä kuin niiden pitkän aikavälin toivetasot.

Keskimäärin kassojen pitkän aikavälin toivetasot ovat noin 40 prosenttia niiden vuoden 1996 tasoa pienemmät. Kassojen tasoitusrahastot ovat kasvaneet nopeasti muutaman viime vuoden aikana (liite 2). Jos halutaan varautua suurempiin työllisyyden vaihteluihin ja/tai pitkäaikaisempiin taantumisiin, tulee työttömyyskassojen tasoitusrahastojen olla tietysti suurempia. Esimerkiksi kolme vuotta kestävä taantumisen jäsenmaksuvaikutusten eliminointi edellyttää kolme kertaa suurempia rahastoja.

Työttömyyskassojen tasoitusrahastojen minimi- ja maksimikoot toimialoitain

Työttömyyskassojen tasoitusrahastoilla on luontevaa olla myös ylä- ja alaraja. Tasoitusrahaston maksimikoko riippuu oleellisesti siitä, kuinka pitkäaikaiseen ja/tai suureen työttömyyteen halutaan varautua tulevaisuudessa. Edellisen jakson laskelma perustui 160 000 uuden työttömän vuoden mittaiseen taantumiaan tai vaihtoehtoisesti 53 300 työttömän kolmen vuoden mittaiseen taantumiaan. EMU-olosuhteissa olisi ehkä tarkoituksenmukaista joissain tapauksissa varautua korkeintaan 3 vuoden 160 000 työttömän taantumiaan. Tällöin yksittäisen työttömyyskassan tasoitusrahasto voisi olla väliaikaisesti kolme kertaa pitkän aikavälin toivetasonsa yläpuolella.

Työttömyyskassan tasoitusrahaston minimikoon olisi luontevaa määräytyä siten, että tasoitusrahaston avulla voitaisiin kaikissa tilanteissa varautua kassan tulojen ja menojen kausivaihteluihin. Toisin sanoen tasoitusrahastonsa avulla työttömyyskassa voi kaikissa tilanteissa maksaa velvoitteensa joutumatta väliaikaisiin likviditeetti- eli maksuvalmiusongelmiin. Työttömyyspäivärahamenojen kausivaihteluja on tässä tutkimusraportissa arvioitu työttömyyskassojen kuukausittain maksamien päiväraha- ja vuorotteluvapaamenojen perusteella¹³ (tästä eteenpäin päivärahamenot). Oletuksena on siis se, että vuosittaiset kokonaispäivärahamenot on arvioitu oikein ja että kassa saa tuloja saman suuruisen määrän kunakin kuukautena. Toisin sanoen kausivaihtelun oletetaan olevan relevanttia vain menojen osalta. Kassan tuloissa ilmenevä kausivaihtelu, jota tässä ei ole tarkasteltu, vaikuttaa myös minimitason määräytymiseen.

¹³ Tiedot työttömyyskassojen kuukausittain maksamista päiväraha- ja vuorotteluvapaamenoista on saatu sosiaali- ja terveysministeriöltä vuosilta 1994, 1995 ja 1996. Päiväraha- ja vuorotteluvapaamenojen lisäksi työttömyyskassat maksavat työvoimapoliittisia aikuiskoulutusmenoja. Koska mittaluokaltaan ne ovat päiväraha- ja vuorotteluvapaamenoihin nähden niin vähäisiä, ei niitä ole tässä huomioitu.

Ensiksi työttömyyskassoille lasketaan vuosittaisten päivärahamenojen perusteella keskimääräinen päivärahamenot kuukaudessa.¹⁴ Tämä keskimääräinen päivärahamenot on se rahasumma, joka työttömyyskassan olisi maksettava jäsenilleen, jos kuukausittaiset päivärahamenot olisivat yhtäsuuret. Seuraavaksi lasketaan, kuinka monta prosenttia työttömyyskassan kuukausittain maksamat todelliset päivärahamenot eroavat keskimääräisestä kuukausittaisesta päivärahamenosta. Tämä prosenttiluku kertoo sen, kuinka paljon kassan kuukausittain maksamat päivärahamenot ovat keskimääräisen päivärahamenon ala- tai yläpuolella. Lopuksi näistä prosenttiluvuista lasketaan jokaiselle vuodelle kumulatiivinen summa. Jos kumulatiivinen summa osoittaa vajetta, työttömyyskassan päivärahamenot painottuvat alkuvuoteen. Jos taas kumulatiivinen summa osoittaa ylijäämää, työttömyyskassan päivärahamenot painottuvat loppuvuoteen, jolloin likviditeettiongelmaa ei tietenkään synny. Molemmissa tapauksissa kumulatiivinen summa on vuoden lopussa nolla.

Työttömyyskassan kausivaihtelut tasapainottavalla tasoitusrahastolla tarkoitetaan sellaista tasoitusrahastoa, jonka avulla työttömyyskassa selviää kaikista ”normaaleista” päivärahamenojen kausivaihteluista. Toimialoista esimerkiksi rakentamisen työttömyyskassoilla alkuvuoden päivärahamenot ovat kausivaihtelusta johtuen suuremmat kuin loppuvuoden päivärahamenot. Työttömyyskassojen päivärahamenojen kausivaihtelut eivät aiheuttaisi likviditeettiongelmia, jos työttömyyskassojen tasoitusrahastot olisivat vähintään työttömyyskassojen maksamien kahden kuukauden päivärahamenojen suuruisia.¹⁵

Työttömyyskassan tasoitusrahaston minimikoko¹⁶ voidaan laskea seuraavalla tavalla: Olkoon K^i todellisten kuukausittaisten päivärahamenojen ja keskimääräisten kuukausittaisten päivärahojen suhteellisen erotuksen (suhteessa keskimääräiseen kuukausittaiseen päivärahamenoon) kumulatiivinen summa ja määritellään KU^i kassan maksimaalisena vajeprocentina, eli $KU^i = \max(K^i)$. Tällöin tasoitusrahaston minimikoko on

$$U_{MIN}^i = KU^i * \left(\frac{0,055 * M_e^i}{12} \right), \quad \text{jos } KU^i > 0 \quad (2)$$

ja

¹⁴ Työttömyyskassan vuosittainen päivärahamenot saatiin summaamalla yhteen kuukausittaiset päivärahamenot. Tällöin päivärahamenot ovat bruttopäivärahamenot, eli niissä ei ole huomioitu mahdollisia oikaisuja, kuten esimerkiksi päivärahojen palautuksia edellisiltä vuosilta.

¹⁵ Suurin osa työttömyyskassoista selviäisi myös tätä pienemmällä tasoitusrahastolla. Lisäksi osa työttömyyskassoista ei vuosien 1994, 1995 ja 1996 tietojen perusteella tarvitsisi lainkaan kausivaihteluja tasapainottavaa tasoitusrahastoa.

¹⁶ Minimikoko huomioi päivärahamenojen toteutuneet kausivaihtelut (kumulatiiviset vajeet) vuonna 1996. Tällöin tasoitusrahaston minimikoko voi olla myös nolla, jos työttömyyskassa ei kärsi päivärahamenojen kausivaihteluista.

$$U_{MIN}^i = 0, \quad \text{jos } KU^i \leq 0,$$

joissa M_e = työttömyyskassan vuosittain maksamat päiväraha- ja vuorotteluvaapaamenot ja työttömyyskassan osuus päivärahamenoista on 5,5 prosenttia.

Työttömyyskassojen tasoitusrahastojen minimi- ja maksimikoot eri toimialoilla vuonna 1996 on esitetty taulukossa 3. Tasoitusrahastojen minimikoot on arvioitu kaavan (2) avulla kuitenkin niin, että kaikille rahastoille on määritetty ainakin puolen kuukauden kassan vastuulla olevien päivärahamenojen minimi. Tilapäinen maksimi on määritetty kolme kertaa pitkän aikavälin toivetasoa suuremmaksi.

Taulukko 3. Tasoitusrahastojen minimi- ja maksimikoot vuonna 1996

Toimiala	Tasoitusrahaston minimikoko (milj. mk)	Tasoitusrahaston maksimikoko (milj. mk)
A: maatalous, riista- ja metsätalous	0,11	19,6
D: teollisuus	0,77	24,7
E: sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	0,51	3,0
F: rakentaminen	9,25	198,4
G: tukku- ja vähittäiskauppa ja korjaus	0,62	34,4
H: majoitus- ja ravitsemistoiminta	0,47	44,1
I: kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	0,63	11,2
J: rahoitus- ja vakuutustoiminta	0,08	2,5
K: kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää palveleva toiminta	0,08	9,8
L: julkinen hallinto ja maanpuolustus	0,15	36,1
M: koulutus ja tutkimus	0,21	5,1
N: terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut	0,15	6,7
O: muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	0,04	8,8
X: moniala ja luokittelematon toimiala	0,26	9,6

Lisäksi on oletettu, että luokittelemattomaan toimialaluokkaan (X) kuuluvien työttömyyskassojen tasoitusrahasto on sama kuin toimialan muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut (O).

Verrattaessa tasoitusrahastojen minimikokoja nykyisin vallitseviin tasoitusrahastojen kokoihin (taulukko 2) näyttäisi siltä, että työttömyyskassat selviäisivät erittäin hyvin normaaleista päivärahamenojen kausivaihteluista nykyisen kokoisilla

tasoiusrahastoilla. On kuitenkin syytä muistaa, että minimikokojen määrittely kannattaa arvioida uudelleen aika ajoin, koska päivärahamenoiden kausivaihtelut voivat muuttua esimerkiksi työttömyyskassoiden yhdistymisien takia. (Tässä tasoiusrahastoiden minimikokojen laskemisessa käytettiin vuosien 1994, 1995 ja 1996 tietoja kausivaihteluista). Lisäksi on otettava huomioon työttömyyskassan tulojen epätasainen jakautuminen vuoden sisällä.

Toimialalla D (teollisuus), E (sähkö-, kaasui- ja vesihuolto), toimialalla M (koulutus ja tutkimus) ja toimialalla X (moniala ja luokittelematon toimiala) tasoiusrahastot näyttävät olevan tässä arvioitua maksimitasoa suurempia. Toimialan J (rahoitus- ja vakuutus toiminta) tasoiusrahasto on nykyisin suunnilleen maksimitasonsa suuruinen. Muiden toimialoiden tasoiusrahastot ovat maksimitasojensa pienempiä.

Työttömyyskassan vuotuisen jäsenmaksun määräytyminen

Tarkastellaan seuraavalle vuodelle arvioidun jäsenmaksun määräytymistä tasapainotetun jäsenmaksun ja tasoiusrahaston pitkän aikavälin toivetason, seuraavan vuoden tavoitetason ja nykytason avulla. Tasoiusrahaston pitkän aikavälin toivetaso on U_{TOI}^i . Määritellään tasoiusrahaston tavoitetaso, U_{TAV}^i , jonka STM määrittelee vuosittain, ja tasoiusrahaston nykytaso, U_{NYK}^i , osuutena pitkän aikavälin toivetasosta, eli

$$U_{TAV}^i = I U_{TOI}^i \quad (3)$$

$$U_{NYK}^i = S U_{TOI}^i \quad (4)$$

jossa kerroin λ (σ) kertoo määrän, jonka tasoiusrahaston tavoitetaso (nykytaso) poikkeaa toivetasosta. Parametri σ^i voidaan arvioida vertaamalla tasoiusrahaston nykytasoa sen pitkän aikavälin toivetasoon. Parametri λ^i perustuu STM:n arvioon siitä, kuinka paljon, esimerkiksi suhdannetilanteesta johtuen, tasoiusrahaston seuraavan vuoden tavoitetaso poikkeaa pitkän aikavälin toivetasosta.

Seuraavalle vuodelle arvioidun jäsenmaksun täytyy toteuttaa seuraava yhtälö:

$$C^i I_{MP}^i - C_{TAS}^i I_{MP}^i = I U_{TOI}^i - S U_{TOI}^i \quad (5)$$

jäsenmaksun tuotto	jäsenmaksun tuotto	tasoiusrahaston	tasoiusrahaston
uudella jäsenmaksulla	tasapainotetulla jäsenmaksulla	tavoitetaso	nykytaso

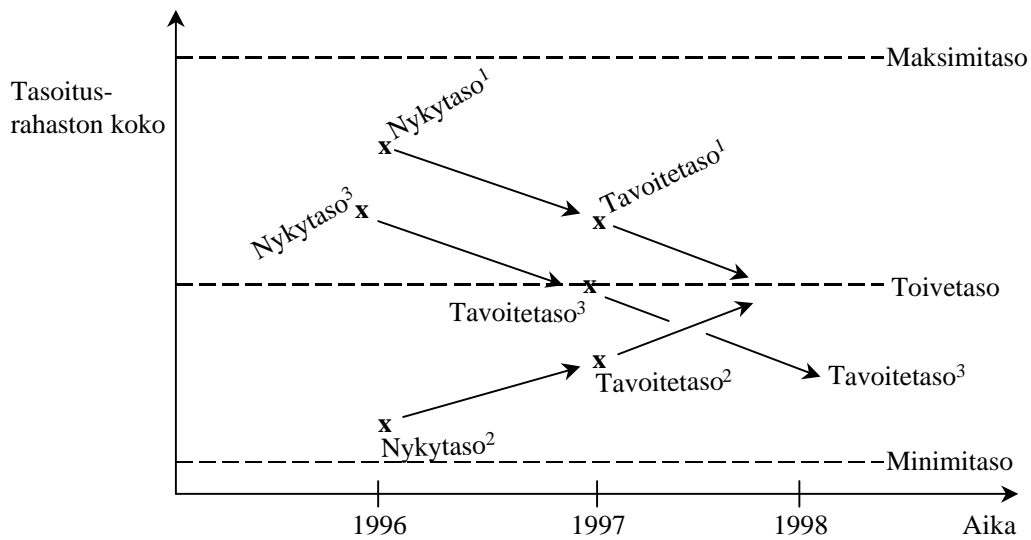
Seuraavan vuoden jäsenmaksuksi saadaan

$$C^i = C_{TAS}^i + (I^i - s^i) \frac{U_{TOI}^i}{I_{MP}^i}. \quad (6)$$

Silloin kun tasoitusrahaston seuraavalle vuodelle määriteltä vuotuinen tavoitetaso vastaa sen nykytasoa, ei ole tarvetta muuttaa tasoitusrahaston kokoa ja seuraavan vuoden jäsenmaksu on tasapainotetun jäsenmaksun suuruinen. Jos tavoitetaso on suurempi (pienempi) kuin nykytaso, vuotuinen jäsenmaksu on tasapainotettua jäsenmaksua suurempi (pienempi). Vuotuisen jäsenmaksun poikkeaminen tasapainotetusta jäsenmaksusta on riippuvainen parametrien σ ja λ lisäksi kassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetason ja kassan jäsenmaksupohjan suhteesta. Mitä suurempi on jäsenmaksupohja verrattuna tasoitusrahaston toiveta- soon, sitä pienempi on kahden jäsenmaksukäsitteen ero.

Mallin toimintaa voidaan havainnollistaa kuvan 4 avulla. Oletetaan ”normaali” suhdannetilanne 1, jossa tasoitusrahaston nykytaso on pitkän aikavälin toivetason yläpuolella (eli $\sigma > 1$). Tällöin on luontevaa määritellä tasoitusrahaston vuotuinen tavoitetaso nykytason ja toivetason väliin (eli $1 < \lambda < \sigma$). Vuotuinen jäsenmaksu on nyt tasapainotettua jäsenmaksua pienempi, eli tasoitusrahasto lähenee asteittain kohti toivetasoa. Vastaavasti tilanteessa 2, jossa tasoitusrahaston nykytaso on toivetason alapuolella ($\sigma < 1$), on luontevaa asettaa tasoitusrahaston tavoitetaso nykytasoa ja toivetason väliin (eli $\sigma < \lambda < 1$). Tällöin vuotuinen jäsenmaksu on tasapainotettua jäsenmaksua suurempi, jolloin tasoitusrahasto lähenee asteittain kohti toivetasoa.

Kuva 4. Tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetaso, vuotuinen tavoitetaso ja nykytas



Taloudellinen taantuman aikaansaaman työttömyyden pahentumisen vaikutuksia tasoitusrahaston tavoitekokoon on kuvattu tapauksessa 3. Työttömyyden lisääntyminen kasvattaa työttömyysturvan etuusmenoja ja vähentää jäsenmaksupohjaa. Tällöin tasapainotettu jäsenmaksu kasvaa. Jos tasoitusrahaston tavoitetaso on nykytasoa pienempi, tasoitusrahaston pienentämisen avulla voidaan jäsenmaksu pitää tasapainotettua jäsenmaksua alhaisempana. Jos taantuma kestää useamman vuoden on tasoitusrahaston tavoitetasoa syytä laskea kohti tasoitusrahaston minimitaso (tapaus 3). Tasoitusrahaston minimitaso määräytyy luonnollisesti kassan etuusmenojen ja jäsenmaksutulojen kausivaihtelun perusteella. Kassan tulojen ja menojen kausivaihtelu ei saa aiheuttaa kassalle likviditeettiongelmia.

Luvun lopuksi verrataan toimialoittain ehdotettua jäsenmaksua vuonna 1996 vallinneeseen jäsenmaksuun (taulukko 4).¹⁷ Toimialan ehdotettu jäsenmaksu on laskettu siten, että toimialan tasoitusrahaston seuraavan vuoden tavoitetaso on aina nykytason ja toivetaso puolivälissä. Tämä tarkoittaa sitä, että toimialan tasoitusrahaston oletetaan tasapainottuvan kahdessa vuodessa pitkän aikavälin toivetasolle.

Taulukko 4. Ehdotetun kaavan mukainen jäsenmaksu ja vuonna 1996 vallinnut jäsenmaksu eri toimialoilla

¹⁷ Toimialan jäsenmaksut on laskettu kassojen jäsenmaksujen painotettuna keskiarvona. Painoina on käytetty kassojen suhteellista, jäsenmäärällä mitattua, kokoa toimialan sisällä.

Toimiala	Toimialan painotettu sigma. $\left(\frac{\text{nykytaso}}{\text{toivetaso}}\right)$	Toimialan painotettu lambda. $\left(\frac{\text{vuosittainen tavoitetaso}}{\text{toivetaso}}\right)$	Keskimmä- räinen jäsen- maksu ehdote- tun kaavan mukaan (%)	Keskimmä- räinen toteu- tunut jäsen- maksu (%)
A: maatalous, riista- ja met- sätalous	0,4	0,7	0,49	0,37
D: teollisuus	4,0	2,5	0,33	0,54
E: sähkö-, kaasu- ja vesi- huolto	10,9	5,9	0,29	0,69
F: rakentaminen	1,6	1,3	0,10	0,43
G: tukku- ja vähittäiskauppa ja korjaus	0,9	0,9	0,61	0,62
H: majoitus- ja ravitsemistoi- minta	0,6	0,8	1,01	0,95
I: kuljetus, varastointi ja tie- toliikenne	1,7	1,4	0,37	0,41
J: rahoitus- ja vakuutustoi- minta	5,3	3,1	0,37	0,51
K: kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää palveleva toim.	1,5	1,3	0,46	0,61
L: julkinen hallinto ja maan- puolustus	1,9	1,4	0,40	0,45
M: koulutus ja tutkimus	10,9	5,9	0,08	0,23
N: terveydenhuolto ja sosiaa- lipalvelut	4,3	2,7	0,18	0,26
O: muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	0,8	0,9	0,39	0,36
X: moniala ja luokittelematon toimiala	8,3	4,6	0,16	0,37

Taulukosta nähdään, kuinka paljon ehdotetun mallin mukainen jäsenmaksu poikkeaa vuonna 1996 vallinneesta jäsenmaksusta eri toimialoilla. Ehdotetun mallin mukaiset jäsenmaksut poikkeavat useiden toimialojen kohdalla vuonna 1996 vallinneesta jäsenmaksusta. Monissa tapauksissa poikkeamat on myös huomattavia. Näyttää siltä, että niillä toimialoilla, joiden tasoitusrahaston nykytaso on pitkän aikavälin toivetason yläpuolella (alapuolella), myös toteutuneet jäsenmaksut ovat olleet ehdotetun mallin jäsenmaksuja suuremmat (pienemmät). Esimerkiksi teolli-

suuden (D) toimiala, jonka tasoitusrahasto koko on selvästi toivetasoa suurempi, on perinyt jäsenmaksua, joka on tasapainotettua jäsenmaksua suurempi. Tämän toimialan tasoitusrahasto on siten kasvanut entistäkin suuremmaksi (katso liite 2).

Työttömyysvakuutusrahasto EMU-puskurina

Työmarkkinajärjestöt totesivat 22.5.1997 yhteisessä kannanotossaan, että työmarkkinoilla ja koko kansantaloudessa on varauduttava taloushäiriöihin olosuhteissa, joissa ei ole entisen kaltaista mahdollisuutta valuuttakurssimuutoksiin. Tällainen tilanne syntyy Emun kolmannen vaiheen käynnistyttyä 1.1.1999, jolloin EU:n rahataloudellisessa integraatiossa mukana olevat maat siirtyvät yhteisen valuutan, euron, käyttöön. Muun muassa Emu-asiantuntijatyöryhmän selvityksissä¹⁸ todettiin, että Emussa mukana olevien maiden talouksien suhdannevaihtelut eivät ole olleet symmetrisiä. Erityisesti korostettiin sitä, että Suomen talouden suhdannevaihtelut ovat poikenneet Manner-Euroopan (muun muassa Saksa ja Ranska) maiden suhdannevaihteluista ajoituksen ja koon suhteen.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt sopivat keskenään 17.11.1997 puskurisopimuksen, jolla yritetään vaimentaa talouden häiriöitä yhteisen valuutan olosuhteissa. Työttömyysturvajärjestelmässä puskurisopimuksella on tarkoitus vaimentaa työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen heilahteluja Työttömyysvakuutusrahastolla (ent. Keskuskassa). Tarkoituksena on, että vuosiin 2002-2004 mennessä kerätään palkansaajilta ja työnantajilta työttömyysvakuutusmaksuina noin 3 miljardin markan suuruinen rahasto. Rahastolla on sopimuksen mukaan mahdollisuus myös velkaantua taantumassa.

Nykyisin valtio maksaa pysyvän lain mukaan 47,5 prosenttia päivärahamenoista. Vuoden 1999 alusta lähtien valtio maksaa kiinteän markkamäärän jokaiselta päivärahapäivältä. Puskurisopimuksessa sovittiin myös, että valtion maksut kiinnitetään tietylle tasolle. Jos tämä taso ylittyy määrärahapäivien kasvun vuoksi, valtiolle kompensoidaan ansioturvamenojen kasvu Työttömyysvakuutusrahastosta.

Vuodesta 1999 lähtien työttömyyskassojen jäsenet maksavat jäsenmaksunsa suoraan työttömyyskassoihin aivan kuten ennenkin. Valtion osuuden määräytyminen muuttuu siten, että valtio maksaa vain perusturvaksi katsottavan osuuden työttömyysturvamenoista. Vuonna 1999 valtion osuus tulee olemaan noin 120 markkaa työttömyyspäivää kohden, kuitenkin enintään noin 5,2 miljardia markkaa.¹⁹ Pal-

¹⁸ Rahaliitto ja Suomi - talouden haasteet. Emu-asiantuntijatyöryhmän loppuraportti 6.5.1997. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1997.

¹⁹ Vuoden 1998 budjetissa valtion osuus työttömyyskassoille (sisältää ansiosidonnaiset päivärahat ja vuorottelukorvaukset) on noin 3,9 mrd markkaa (STM 33.17.50), työttömän omaehtoiseen koulutukseen

kansaaajien työttömyysvakuutusmaksu (PTV) ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksu (TTV) maksetaan Työttömyysvakuutusrahastoon, josta Kansaneläkelaitokselle (Kela) tilitetään työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien PTV siltä osin, kuin heillä ei ole oikeutta Työttömyysvakuutusrahaston rahoittamiin etuuksiin. TTV ja loput PTV:stä tilitetään maksumääräysten mukaisesti työttömyyskassoille, jotka maksavat ne edelleen ansioturvaan oikeutetuille jäsenilleen.

Työttömyysvakuutusrahasto ja hypoteettinen taloudellinen taantuma

Tarkastellaan seuraavaksi Työttömyysvakuutusrahaston toiminnan dynamiikkaa hypoteettisessa taloudellisessa taantumassa.

Aluksi on syytä korostaa, että esitetyt laskelmat eivät ole taloudellisia ennusteita, vaan esimerkkejä Työttömyysvakuutusrahaston toiminnan dynamiikasta. Tarkastellaan Työttömyysvakuutusrahaston hypoteettista tilannetta vuonna 2000 ja vuonna 2005. Oletetaan, että Työttömyysvakuutusrahastoon on kerätty 1,0 miljardia markkaa vuonna 2000 ja 3,0 miljardia markkaa vuonna 2005. Oletetaan, että aluksi Suomen kansantaloutta kohtaa kolme vuotta kestävä taloudellinen häiriö, jossa ensimmäisenä ja toisena vuotena työllisyys heikkenee 40 000 henkilöllä vuodessa ja kolmantena ja neljäntenä vuotena työllisyys paranee 40 000 henkilöllä vuodessa. Yhden normaalivuoden jälkeen esimerkissä tulee täsmälleen samansuuruinen positiivinen häiriö talouteen. Ensin työllisyys paranee kaksi vuotta 40 000 henkilöllä vuodessa, jonka jälkeen kahdessa vuodessa palataan normaali-tilanteeseen. Toisin sanoen kansantalouden suhdannesyklin kesto on 8 vuotta. Jos puolet uusista työttömistä ja uusista työllisistä on kassojen jäseniä, laskelmassa varaudutaan 80 000 järjestelmään kuuluvan työttömän muutoksiin.²⁰

Tarkastellaan tällaisen taloudellisen häiriön vaikutuksia i) sekä työnantajien että palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuihin, jos työttömyysvakuutusjärjestelmää ei ole puskuroitu, ja ii) työttömyysvakuutusjärjestelmän puskurin kokoon, jos palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksut pidetään vakioisina häiriön ajan.

Analyysissa on tehty seuraavat yksinkertaistavat oletukset:

- ◆ Kaikkien työnantajien ajatellaan maksavan samansuuruista työttömyysvakuutusmaksua palkkasummasta.

on budjetoitu 300 milj. markkaa (STM 33.17.53) ja työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen 975 milj. markkaa (TM 34.06.50). Yhteensä näistä momenteista valtion osuudeksi tulee noin 5,2 mrd markkaa.

²⁰ Tämä laskelma vastaa suuruusluokaltaan jakson 3 laskelmaa. Työttömyyskassojen tasotusrahastolaskelmissa varaudutaan noin 80 000 ansioturvajärjestelmän piirissä olevaan työttömään. Työttömyysvakuutusrahastolaskelmassa varaudutaan noin 80 000 ansioturvatyöttömään ((40 000+80 000+40 000)*0,5=80 000). Se, että laskelmien ajallinen painotus eroaa, ei vaikuta arvioihin rahastojen koosta.

- ◆ Tarkastellaan keskimääräistä työntekijää ja työtöntä.
- ◆ Taloudelliset häiriöt, työttömyysvakuutusmaksujen muutokset ja Työttömyysvakuutusrahaston koon muutokset eivät vaikuta palkanmuodostukseen. Lisäksi oletetaan, etteivät työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen muutokset vaikuta työvoiman kysyntään.
- ◆ Analyysissa ei oteta kantaa siihen, kuinka työttömyysvakuutusmaksu jakautuu työnantajien ja palkansaajien kesken.

Esimerkkilaskelma 1 (taulukko 5), joka jäljittelee vuoden 2000 tilannetta, tehdään seuraavilla lähtötiedoilla:

- ◆ Valtion osuus ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kustannuksista on 120 markkaa työttömyyspäivää kohden.
- ◆ Työnantajat ja palkansaajat vastaavat lopuista ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kustannuksista.
- ◆ Tarkastellaan keskimääräisen työttömyyden kestoa. Toisin sanoen työllisyys romahtaa heti vuoden alussa ja parantuu vasta vuoden lopussa, jolloin työttömyyden kesto yhtä työtöntä kohden on 258 päivää (kalenterivuodessa on noin 258 työttömyyskorvauspäivää).
- ◆ Työttömyyskassojen yhteenlaskettu osuus työttömyyskassojenmenoista on 5,5 prosenttia.²¹
- ◆ Uusista työllisistä ja uusista työttömistä 50 prosenttia kuuluu ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen piiriin.
- ◆ Työllisten määrä ennen häiriötä on 2 240 000 henkilöä ja työttömien määrä 270 000 henkilöä.
- ◆ Työllisten keskimääräinen vuosiansio on 120 000 markkaa ja ansiosidonnaiseen järjestelmään kuuluvien työttömien keskimääräinen vuosiansio on 53 000 markkaa.
- ◆ Työttömyysvakuutusrahaston kokonaismenojen, joihin päivärahamenojen lisäksi kuuluvat työeläkelisä, palkkaturva, koulutus- ja erorahastot ja muut Työttömyysvakuutusrahaston menot, oletetaan olevan riippuvainen työttömien määrästä. Koska päivärahamenojen osuus Työttömyysvakuutusrahaston kokonaismenoista on noin 55 prosenttia, yhden työttömän aiheuttama kokonaiskustannus on $1,8 \cdot 53\,000$ mk.
- ◆ Työttömyysvakuutusrahaston koko on 1,0 mrd markkaa vuonna 2000.

²¹ Työttömyyskassojen osuus on 5,5 prosenttia, jos päivärahamenojen lisäksi huomioidaan vain aikuis- koulutus- ja koulutusvakuutusmenot. Mikäli huomioidaan kaikki työttömyysvakuutusmaksuilla rahoittavat erät, niin työttömyyskassojen osuus on noin 4 prosenttia.

- ◆ Työttömyysvakuutusrahasto voi ottaa velkaa menojensa kattamiseen.
- ◆ Työnantajien työttömyysvakuutusmaksu on 2,8 prosenttia työntekijän palkasta ja palkansaajan 1,4 prosenttia palkasta. Tällöin palkasta peritään yhteensä 4,2 prosenttia. Tämä siinä tapauksessa, että rahaston annetaan varioida.

Laskelman tulokset raportoidaan taulukossa 5. Liitteessä 3 on esitetty formaalisti palkasta perittävien työttömyysvakuutusmaksujen koko työllisyyden muuttuessa ja Työttömyysvakuutusrahaston koko työllisyyden muuttuessa, kun työttömyysvakuutusmaksut eivät muutu.

Taulukko 5. Esimerkkilaskelma 3 vuotta kestävä negatiivisen ja positiivisen taloudellisen häiriön vaikutuksista; lähtötiedoilla pyritään jäljittelemään vuoden 2000 tilannetta

	Työttömien määrän ero normaaliin	Työttömyysvakuutusrahaston kustannusten ero normaaliin (mrd mk)	Palkasta perittävä työttömyysvakuutusmaksu	Työttömyysvakuutusrahaston budjetin ero normaaliin (mrd mk)	Työttömyysvakuutusrahaston koko (mrd mk)
	1	2	3	4	5
hetki 0	0	0	4,2	0	1,00
hetki 1	40 000	1,18	4,7	-1,39	-0,39
hetki 2	80 000	2,37	5,3	-2,77	-3,16
hetki 3	40 000	1,18	4,7	-1,39	-4,54
hetki 4	0	0	4,2	0	-4,54
hetki 5	-40 000	-1,18	3,7	1,39	-3,16
hetki 6	-80 000	-2,37	3,2	2,77	-0,39
hetki 7	-40 000	-1,18	3,7	1,39	1,00
hetki 8	0	0	4,2	0	1,00

Jos työttömyyden nousuun ei varauduta rahastoimalla, kassojen jäsenten työttömyyden nousu 80 000 henkilöllä nostaa työttömyysvakuutusmaksuja 1,1 prosenttiyksikköä (sarake 3). Työttömyyden nousu 40 000 henkilöllä nostaa työttömyysvakuutusmaksuja 0,5 prosenttiyksikköä. Nousukauden aikana työttömyysvakuutusmaksuja voidaan puolestaan laskea vastaavasti.

Jos taas Työttömyysvakuutusrahaston budjetin sallitaan olevan joko ali- tai ylijäämäinen, työttömyysvakuutusmaksut voidaan pitää vakioisina ja riippumattomina talouden heilahteluista. Rahaston heilahtelut on esitetty sarakkeessa 5. Työttömyysvakuutusmaksut voidaan pitää muuttumattomina tarkastellussa suhdannesyklissä, jos rahaston koko voi varioida reilut 5 miljardia markkaa.

Esimerkkilaskelma 2 (taulukko 6), joka jäljittelee vuoden 2005 tilannetta, tehdään seuraavilla tiedoilla:

- ◆ Valtion osuus ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kustannuksista on 120 markkaa työttömyyspäivää kohden.
- ◆ Työnantajat ja palkansaajat vastaavat lopuista ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kustannuksista.
- ◆ Tarkastellaan keskimääräisen työttömyyden kestoa. Toisin sanoen työllisyys romahtaa heti vuoden alussa ja parantuu vasta vuoden lopussa, jolloin työttömyyden kesto yhtä työtöntä kohden on 258 päivää (kalenterivuodessa on noin 258 työttömyyskorvauspäivää).
- ◆ Työttömyyskassojen yhteenlaskettu osuus työttömyysvakuutusmenoista on 5,5 prosenttia.
- ◆ Uusista työllisistä ja uusista työttömistä 50 prosenttia kuuluu ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen piiriin.
- ◆ Työllisten määrä ennen häiriötä on 2 330 000 henkilöä ja työttömien määrä 200 000 henkilöä.
- ◆ Työllisten keskimääräinen vuosiansio on 135 000 markkaa ja ansiosidonnaiseen järjestelmään kuuluvien työttömien keskimääräinen vuosiansio on 57 500 markkaa.
- ◆ Työttömyysvakuutusrahaston kokonaismenojen, joihin päivärahamenojen lisäksi kuuluvat työeläkelisä, palkkaturva, koulutus- ja erorahastot ja muut Työttömyysvakuutusrahaston menot, oletetaan olevan riippuvainen työttömien määrästä. Koska päivärahamenojen osuus Työttömyysvakuutusrahaston kokonaismenoista on noin 55 prosenttia, yhden työttömän aiheuttama kokonaiskustannus on $1,80 \cdot 57\,500$ mk.
- ◆ Työttömyysvakuutusrahaston koko on 3,0 mrd markkaa vuonna 2005.
- ◆ Työttömyysvakuutusrahasto voi ottaa velkaa menojensa kattamiseen.
- ◆ Työnantajien työttömyysvakuutusmaksu on 2,1 prosenttia työntekijän palkasta ja palkansaajan 0,7 prosenttia palkasta. Tällöin palkasta peritään yhteensä 2,8 prosenttia. Tämä siinä tapauksessa, että rahaston annetaan varioida.

Taulukko 6. Esimerkkilaskelma 3 vuotta kestävä negatiivisen ja positiivisen taloudellisen häiriön vaikutuksista; lähtötiedoilla pyritään jäljittelemään vuoden 2005 tilannetta

	Työttömien määrän ero normaaliin	Työttömyysvakuutusrahaston kustannusten ero normaaliin (mrd mk)	Palkasta perittävä työttömyysvakuutusmaksu (%)	Työttömyysvakuutusrahaston budjetin ero normaaliin (mrd mk)	Työttömyysvakuutusrahaston koko (mrd mk)
	1	2	3	4	5
hetki 0	0	0	2,8	0	3,00
hetki 1	40 000	1,33	3,3	-1,48	1,52
hetki 2	80 000	2,65	3,8	-2,95	-1,43
hetki 3	40 000	1,33	3,3	-1,48	-2,91
hetki 4	0	0	2,8	0	-2,91
hetki 5	-40 000	-1,33	2,3	1,48	-1,43
hetki 6	-80 000	-2,65	1,9	2,95	1,52
hetki 7	-40 000	-1,33	2,3	1,48	3,00
hetki 8	0	0	2,8	0	3,00

Jos työttömyyden nousuun ei varauduta rahastoimalla, työttömyyden nousu 80 000 henkilöllä nostaa työttömyysvakuutusmaksuja 1,0 prosenttiyksikköä (sarake 3). Työttömyyden nousu 40 000 henkilöllä nostaa työttömyysvakuutusmaksuja 0,5 prosenttiyksikköä. Nousukauden aikana työttömyysvakuutusmaksuja voidaan puolestaan laskea. Jos taas Työttömyysvakuutusrahaston budjetin sallitaan olevan joko ali- tai ylijäämäinen, työttömyysvakuutusmaksut voidaan pitää vakioisina ja riippumattomina talouden heilahteluista. Rahaston heilahtelut on esitetty sarakkeessa 6. Nyt työttömyysvakuutusmaksut voidaan pitää muuttumattomina tarkastellussa suhdannesyklissä, jos rahaston koko voi varioida hiukan alle 6 miljardia markkaa.

Työttömyysvakuutusrahaston kerääminen

Tarkastellaan seuraavaksi Työttömyysvakuutusrahaston keräämistä ja työllisyyden kehitystä lähivuosien talouskasvuskennariossa, jossa oletetaan, että kansantalouden kasvuvauhti hidastuu valtiovarainministeriön keskipitkän ajan ennusteiden²² mukaisesti vuoteen 2001 saakka. Tämän jälkeen oletetaan, että ta-

²² VM:n ennusteita vuosille 1997-2001 ovat BKT:n muutos, työllisyyden muutos ja työttömyysaste.

louden kasvuvauhti hidastuu edelleen vuoteen 2004 saakka.²³ Tarkastellaan aluksi kokonaistuotannon ja työllisyyden kehitystä vuosina 1990-1995, ennakkotietoa vuodelle 1996 ja ennusteita vuosille 1997-2001.

Taulukko 7. Kokonaistuotanto, työllisyys ja työttömyys vuosina 1990-2001

Vuosi	BKT:n määrän muutos, %	Työllisyyden muutos, %	Työllisyyden taso, 1000 henkeä	Työttömyyden taso, 1000 henkeä	Työttömyysaste, %	Keskus-kassan ylijäämä milj mk	TTV maksut, %	PTV maksut, %
1990	0,0	0,2	2 351	88	3,4	425	0,6	0
1991	-7,1	-5,2	2 229	193	7,6	-2 064	1,4	0
1992	-3,6	-7,0	2 073	328	13,1	-1 988	3,7	0
1993	-1,2	-6,3	1 942	444	17,9	-2 225	5,7	0,2
1994	4,5	-0,8	1 927	456	18,4	2 472	5,0	1,87
1995	5,1	2,2	2 068	430	17,2	3 551	4,6	1,87
1996E	3,3	1,4	2 096	408	16,3	19	2,9	1,5
1997e	4,5	1,9	2 135	360	14,4	-	2,9	1,5
1998e	3,6	1,9	2 176	327	13,0	-	2,8	1,4
1999e	3,5	1,5	2 208	302	12,0	-	-	-
2000e	3,0	1,4	2 239	276	11,0	-	-	-
2001e	2,8	1,3	2 268	252	10,0	-	-	-

Lähteet: Tilastokeskus, Euroopan komissio ja VM. E on ennakkotieto vuodesta 1996 ja e on ennuste vuosille 1997-2001. Työntantajamaksut vuosilta 1993-1998 ovat arvioita työnantajamaksujen keskimääräisestä suuruudesta. Pal-kansaajien työttömyysvakuutusmaksu kerättiin ensimmäisen kerran vuonna 1993.

Tämän vuosikymmenen alussa Suomi joutui itsenäisyyden ajan pahimpaan talouskriisiin. Esimerkiksi kokonaistuotanto romahti vuosina 1991-1993 noin 12 prosenttia, ja vastaavana ajankohtana työttömyysaste nousi 7,6 prosentista 17,9 prosenttiin. Työttömyyden taso on ollut vuodesta 1992 lähtien yli 300 000 henkilöä, kuten myös oletettavasti vuonna 1998. Lähivuodet tulevat alentamaan työttömien määrää, mutta nykyisen tiedon valossa näyttää siltä, että työttömyys alenee hitaasti. Tärkein Työttömyysvakuutusrahaston kokoon vuosina 1998-2001 vaikuttava yksittäinen muuttuja on työllisyyden kehitys.

Valtiovarainministeriö arvioi kesäkuussa 1997 kokonaistuotannon kasvavan vuonna 1997 keskimäärin 4,5 prosenttia ja vuonna 1998 keskimäärin 3,6 prosenttia. Tämän jälkeen kokonaistuotannon kasvu kääntyy pienoiseen laskuun siten, että vuonna 2001 kokonaistuotanto kasvaa keskimäärin 2,8 prosenttia. Työllisyys

²³ Tutkimuksessa esitetyt laskelmat eivät ole lähivuosien taloudellisia ennusteita, vaan skenaarioita eli käsikirjoituksia siitä, mitä Työttömyysvakuutusrahaston koolle tapahtuu lähitulevaisuudessa, jos työttömyysvakuutusmaksut pidetään vuoden 1998 tasolla ja jos työttömyysvakuutusmaksuja alennetaan. Työttömyysvakuutusrahaston kokoa arvioidaan vuosina 1997-2004.

parantuu aluksi, mutta kokonaistuotannon kasvun hidastuttua myös työllisyyden kasvu hidastuu. Työvoiman tarjonta kasvaa 0,3 prosenttia vuosina 1998-99 ja 0,2 prosenttia vuosina 2000-2004, koska koulutuksesta tulee ihmisiä työmarkkinoille. Seuraavan hallituksen alkaessa toimintansa vuonna 1999 työttömyysaste näyttäisi olevan noin 12 prosenttia. Vuonna 2001 työttömyysaste näyttäisi olevan noin 10 prosenttia. Miten Työttömyysvakuutusrahaston arvioitu koko kehittyy näissä olosuhteissa vuosina 1997-2004?

Vuosien 1997-2004 tarkastelussa on tehty seuraavat olettamukset:

- ◆ Kaikkien työnantajien ajatellaan maksavan samansuuruista työttömyysvakuutusmaksua palkkasummasta.
- ◆ Tarkastellaan keskimääräistä työntekijää ja työtöntä.
- ◆ Työttömyysvakuutusrahaston koon muutokset eivät vaikuta palkanmuodostukseen.
- ◆ Työvoiman tarjonta kasvaa 0,3 prosenttia sekä vuonna 1998 että vuonna 1999. Tämän jälkeen työn tarjonta kasvaa 0,2 prosenttia vuodessa vuoteen 2004 asti.
- ◆ Työttömyysvakuutusmaksujen muutokset eivät vaikuta palkanmuodostukseen eikä niillä ole työllisyysvaikutuksia.
- ◆ Valtion rahoitusosuus ansiosidonnaisista työttömyysetuuksista²⁴ on kiinnitetty maksimissaan vuoden 1998 tasolle. Tällöin valtion rahoitusosuus ansiosidonnaisien työttömyysetuuksien kokonaismenoista on enintään 5,2 mrd markkaa. Toisin sanoen valtio maksaa 120 markkaa per työttömyyspäivä, kuitenkin enintään 5,2 mrd markkaa.
- ◆ Reaalipalkkakorotukset ovat vuosittain noin 1,5 prosenttia.
- ◆ Ansioturvatyöttömien osuus kaikista työttömistä on keskimäärin 50 prosenttia. Työttömyyskassojen jäsenenä on 75 prosenttia työllisistä.
- ◆ Kokonaistuotanto kasvaa vuosina 1997-2004.
- ◆ Ansiosidonnaiseen järjestelmään kuuluvien työttömien keskimääräinen vuosiansio on 53 000 markkaa. Tällöin yhden työttömän kokonaiskustannus Työttömyysvakuutusrahaston kokonaismenoista on $1,8 \cdot 53\,000$ mk. Valtion kokonaiskustannus on arviolta $1,35 \cdot 53\,000$ mk, koska valtio ei maksa esimerkiksi työeläkelisiä eikä palkkaturvamenoja.

²⁴ Ansiosidonnaisilla työttömyysetuuksilla tarkoitetaan ansiosidonnaisia työttömyyspäivärahoja, vuorotteluvapaita, työvoimapoliittista aikuiskoulutusta ja työttömän omaehtoista koulutusta. Ensi vuoden budjetissa valtion osuus työttömyyskassoille (sisältää ansiosidonnaiset päivärahat ja vuorottelukorvaukset) on noin 3,9 mrd markkaa (STM 33.17.50), työttömän omaehtoiseen koulutukseen on budjetoitu 300 milj markkaa (STM 33.17.53) ja työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen noin 975 milj markkaa (TM 34.06.50). Yhteensä näistä momenteista tulee valtion osuudeksi noin 5,2 mrd markkaa.

- ♦ Valtion, työnantajien ja palkansaajien osuus ansiosidonnaisen työttömyysturvan kokonaismenoista on 94,5 prosenttia. Työnantajien ja palkansaajien osuus ansiosidonnaisen työttömyysturvan kokonaismenoista on 54 prosenttia vuonna 1998 ennen valtion maksumääräytymisen muuttumista.
- ♦ TTV:n maksupohjana on eri kuin PTV:n maksupohja. Ero johtuu siitä, että valtio ei maksa työnantajan työttömyysvakuutusmaksuja.
- ♦ Arviolta noin puolet palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen tuloista jää Työttömyysvakuutusrahaston käyttöön.

Taulukossa 8 raportoidaan tulokset. Laskentakaavat on esitetty liitteessä 4.

Taulukko 8. Työttömyysvakuutusrahaston koon arvioitu kehitys vuosina 1997-2004, jos työttömyysvakuutusmaksuja alennetaan

Vuosi	Työllisyyden muutos %	Työllisyys 1000 henkeä	Työttömyysaste %	Palkkojen muutos %	TTV:n palkkasumma mrd mk	PTV:n palkkasumma mrd mk	Valtion osuus mrd mk	Rahaston koko mrd mk	PTV % palkasta	TTV % palkasta
1997		2 135	14,4		214,5*	231,0*	5,2	1,67	1,5	2,9
1998	1,9	2 176	13,0	1,5	221,9	239,0	5,1	1,13	1,4	2,8
1999	1,5	2 208	12,0	1,5	228,6	246,1	4,7	1,18	1,4	2,8
2000	1,4	2 239	11,0	1,5	235,2	253,3	4,3	1,41	1,2	2,6
2001	1,3	2 268	10,0	1,5	241,9	260,5	3,9	1,72	1,0	2,4
2002	1,0	2 290	9,3	1,5	248,0	267,0	3,6	2,29	0,9	2,3
2003	0,8	2 309	8,7	1,5	253,7	273,2	3,4	2,98	0,8	2,2
2004	0,6	2 323	8,4	1,5	259,0	279,0	3,3	3,60	0,7	2,1

Lähteet: STM, Tilastokeskus ja VM.

* Sarakkeiden 5 ja 6 palkkasummat eroavat toisistaan. Eron syynä on se, että valtio ei maksa työnantajan työttömyysvakuutusmaksuja.

Mikäli taloudellinen kehitys on lähivuosina oletusten mukaisesti suotuisa, työttömyysvakuutusmaksuja voidaan alentaa nykytasosta. Vuosina 1998 ja 1999 työttömyysvakuutusmaksut voisivat olla nykytasollaan. Sen jälkeen niitä voisi asteittain laskea vuoteen 2004, jolloin ne olisivat yhteensä noin 3 prosenttia palkkasummasta. Työttömyysvakuutusrahasto olisi pienimmillään vuonna 1999 reilut miljardi markkaa, jonka jälkeen sen koko näyttäisi kasvavan noin 3,6 miljardiin markkaan vuonna 2004. Työllisyyden lisääntymisen ja työttömyyden vähentymi-

sen seurauksena valtion menot ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta pienenisivät 5,2 miljardista markasta 3,3 miljardiin markkaan.

Lopuksi

Tutkimuksessa on tarkasteltu työttömyyskassojen jäsenmaksujen määräytymisen uudistamista, työttömyyskassojen tasoitusrahastojen määräytymistä ja Työttömyysvakuutusrahaston toimintaa ja koon määräytymistä. Työttömyyskassojen jäsenmaksujen määräytymisessä tarkastellaan ensin työttömyyskassan menot kattavaa ns. tasapainotettua jäsenmaksua. Jäsenmaksun ollessa tasapainotetun jäsenmaksun suuruinen, työttömyyskassan tasoitusrahaston koko pysyy muuttumattomana. Sen jälkeen määritellään työttömyyskassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetaso. Tasoitusrahaston ollessa toivetasonsa suuruinen, sen avulla voidaan pitää jäsenmaksu vakaana ”normaaleissa” taloudellisissa taantumissa. Lopuksi tarkastellaan vuotuisen jäsenmaksun määräytymistä ottaen huomioon tasapainotettu jäsenmaksu ja se, kuinka paljon tasoitusrahaston STM:n vuosittain vahvistama tavoitetaso ja sen kulloinkin vallitseva taso poikkeavat toivetasosta. Tasoitusrahaston tavoitetasoa määriteltäessä on arvioitava yksittäisen työttömyyskassan työttömyystilannetta. Taantumassa tavoitetason pitäisi olla tasapainotason alapuolella ja nousukautena sen yläpuolella.

Vuosien 1994-1996 aikana työttömyyskassojen tasoitusrahastot ovat kasvaneet useimmilla toimialoilla, varsinkin teollisuudessa, rakentamisessa ja julkisessa hallinnossa ja maanpuolustuksessa. Teollisuudessa, toimialoilla sähkö-, kaasu- ja vesihuolto sekä koulutus ja tutkimus ja moniala toimialalla (ml. luokittelematon toimiala) tasoitusrahaston koko näyttää olevan suurempi kuin mihin on tarvetta. Raportissa ehdotetun mallin mukaisesti lasketut jäsenmaksut poikkeavat, joskus huomattavastikin, perityistä jäsenmaksuista. Niillä toimialoilla, joilla tasoitusrahaston nykytaso on pitkän aikavälin toivetason yläpuolella (alapuolella), toteutuneet jäsenmaksut ovat olleet raportissa ehdotetun mallin jäsenmaksuja suuremmat (pienemmät).

Työttömyysvakuutusrahaston kokoa on arvioitu kolme vuotta kestäväen hypotettisen taantumien tapauksessa, jossa kassan jäsenten työttömyys lisääntyy kahtena ensimmäisenä vuotena 20 000 henkilöllä vuodessa ja kolmantena ja neljäntenä vuonna 20 000 henkilöllä vuodessa. Jos työttömyyden muutosten ei sallita vaikuttavan Työttömyysvakuutusrahaston kokoon, työttömyyden nousu kasvattaa palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuja yhteensä noin 1,1 prosenttiyksikköä. Työttömyysvakuutusmaksut voidaan pitää vakioisina, jos rahaston koko voi vaihdella reilut 5 miljardia markkaa.

Mikäli talous- ja työllisyyskehitys ovat suotuisia vuoteen 2004 saakka, niin Työttömyysvakuutusrahastoon kertyy ylijäämää, jota voidaan käyttää työttömyysvakuutusmaksujen heilahtelujen tasapainottamiseen mahdollisissa tulevaisuuden taantumissa. Työttömyysvakuutusrahaston koko riippuu eniten työllisyyden parantumisesta ja palkkasummasta perittävien työttömyysvakuutusmaksujen suuruudesta vuosina 1998-2004. Tavoiteltu noin 3,0 miljardin markan suuruinen Työttömyysvakuutusrahasto vuonna 2004 voidaan saavuttaa, vaikka työttömyysvakuutusmaksujen määrä laskisi nykyisestä 4,2 prosentista asteittain 2,8 prosenttiin.

Lähteet

Emu-asiantuntijatyöryhmän loppuraportti (1997), Rahaliitto ja Suomi - talouden haasteet. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, Helsinki.

Holm, P., Honkapohja, S. ja Koskela, E. (1995), Työllisyys ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen porrastaminen, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, 1995:11, Helsinki.

Holm, P., Kiander, J. ja Tossavainen, P. (1997), Rahastot ja EMU, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimusselosteita 138, Helsinki.

LIITTEET

LIITE 1: TYÖTTÖMYYSKASSAN JÄSENMAKSUN MÄÄRÄY- TYMINEN NYKYISESSÄ JÄRJESTELMÄSSÄ

Nykyisessä järjestelmässä, jossa kassojen vastuulla on 5,5 prosenttia kassan jäsenten työttömyysturvamenoista, määritellään työttömyyskassan i jäsenmaksulle STM:n ohjeisiin perustuvat alaraja C_{\min}^i ja yläraja C_{\max}^i seuraavasti:

$$C_{\min}^i = \frac{Z^i}{P_s^i} \left\{ 0,055 \left(M_e^i + M_k^i + B^i + C^i \right) + M_h^i + O^i - R^i - J^i \right\} - \frac{50U^i}{P_s^i} \quad (A1)$$

$$C_{\max}^i = \frac{Q^i}{P_s^i} \left\{ 0,055 \left(M_e^i + M_k^i + B^i + C^i \right) + M_h^i + O^i - R^i - J^i \right\} - \frac{100U^i}{P_s^i}, \quad (A2)$$

jossa

M_e ~ työttömyysturvan etuusmenot,

M_k ~ koulutustuen ansiotuen ansio-osamenot,

B ~ työvuorottelumenot,

C ~ koulutusvakuusmenot,

M_h ~ työttömyyskassan omalla vastuulla olevat hallintomenot,

O ~ tukikassan jäsenmaksu,

R ~ sijoitusten tuotto,

J ~ jäsenmaksujen tasauksen tuotto,

P_s ~ jäsenmaksun pohjana oleva ”palkkasumma” ja

U ~ työttömyyskassan tasoitusrahaston koko.

Z ja Q ~ STM:n määäämiä kertoimia (mitä suurempi on kassan omalla vastuulla oleva etuusmeno, sitä pienempi on kerroin).

Työttömyyskassan tasoitusrahasto U on edelleen

$$U^i = X^i 0,055 \left(M_e^i + M_k^i + B^i + C^i \right),$$

jossa X^i ~ STM:n määäämä kerroin (mitä suurempi on kassan omassa vastuulla oleva etuusmeno, sitä pienempi on kerroin).

Nykyisessä järjestelmässä työttömyyskassan jäsenmaksu perustuu työttömyyskassan omalla vastuulla olevaan etuusmenoon ja vallitsevaan tasoitusrahaston ta-

soon. Erityispiirteinä määräytymisperusteissa ovat STM:n vahvistamat kertoimet. Palkkasumma ei sisällä työttömien kassan jäsenten ansioita, vaikka myös he joutuvat maksamaan työttömyyskassojen jäsenmaksuja.

LIITE 2: TYÖTTÖMYYSKASSAN JÄSENMAKSUN MÄÄRÄYTYMINEN EHDOTETUSSA JÄRJESTELMÄSSÄ

Raportissa ehdotettu malli jakaa työttömyyskassan tasapainotetun jäsenmaksun ja tasoitusrahaston erilleen toisistaan. Työttömyyskassan i tasapainotettu jäsenmaksu määritellään:

$$C_{TAS}^i = \frac{0,055(M_e^i + M_k^i + B^i + C^i) + M_h^i + O^i - R^i - J^i}{I_{MP}^i}, \quad (A3)$$

jossa jäsenmaksupohja on

$$I_{MP}^i = W^i N^i + P^i T^i.$$

Jäsenmaksupohjassa puolestaan

$W^i \sim$ työttömyyskassan työllisten jäsenten keskipalkka,

$N^i \sim$ työttömyyskassan työllisten jäsenten työllisyyspäivien lukumäärä,

$P^i \sim$ työttömyyskassan työttömien jäsenten keskimääräinen ansioturva ja

$T^i \sim$ työttömyyskassan työttömien jäsenten työttömyyspäivien lukumäärä.

Työttömyysturvan etuusmeno voidaan kirjoittaa myös $M_e^i = P^i T^i$.

Kassan jäsenten potentiaaliset työpäivät voidaan jakaa työllisyys- ja työttömyyspäiviin.²⁵ Jos vuodessa on 258 potentiaalista työpäivää ja jos kassan jäsenmäärä on L^i , niin tällöin

$$258 L^i = N^i + T^i.$$

Eli, jos työttömyyskassan jäsenmäärä on suhteellisen vakio, työttömyyskassan jäsenten työllisyyspäivät voidaan lausua työttömyyspäivien avulla. Tällöin voidaan tasapainotettu jäsenmaksu määrittää työttömyyspäivien lukumäärän, keskipalkkatason ja keskimääräisen ansioetuuden avulla seuraavasti:

²⁵ Todellisuudessa jako työttömyys- ja työllisyyspäiviin ei ole näin yksinkertainen, sillä työttömillä on ns. karenssipäiviä, joilta työttömyysturvaetuksia ei makseta. Jokaisen työttömyyskassan tulisi arvioida ne työttömyyspäivät, joilta työttömyysturvaetuksia maksetaan.

$$C_{TAS}^i = \frac{0,055(P^i T^i + M_k^i + B^i + C^i) + M_h^i + O^i - R^i - J^i}{W^i 258L^i - (W^i - P^i)T^i} \quad (A4)$$

Edellä työttömyysturvan etuusmenot on jaettu etuuspäivien lukumäärään ja päivittäiseen etuustasoon. Vastaava jaottelu olisi tarpeellista tehdä myös koulutustuen ansiotuen ansio-osamenojen, työvuotottelumenojen ja koulutusvakuusmenojen osalta. Tämä parantaisi tietoa toimenpiteiden käytön yleisyydestä ja helpottaisi kassojen valvontaa.

Tarkastellaan seuraavaksi vuotuisen jäsenmaksun määräytymistä tasapainotetun jäsenmaksun ja tasoitusrahaston vuotuisen tavoitetason, pitkän aikavälin toivetaso ja nykytason avulla. Oletetaan, että tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetaso on U_{TOI}^i (tämän määrittelyyn palataan myöhemmin). Lausutaan tasoitusrahaston tavoitetaso U_{TAV}^i ja nykytaso U_{NYK}^i osuutena toivetasosta, eli

$$U_{TAV}^i = I U_{TOI}^i \quad (A5)$$

$$U_{NYK}^i = s U_{TOI}^i \quad (A6)$$

jossa kerroin λ (σ) kertoo määrän, jonka tasoitusrahaston tavoitetaso (nykytaso) poikkeaa tasapainotasosta. Parametri σ^i voidaan arvioida vertaamalla tasoitusrahaston nykytasoa sen pitkän aikavälin toivetasoon. Parametri λ^i perustuu STM:n arvioon siitä, kuinka paljon, esimerkiksi suhdannetilanteesta johtuen, tasoitusrahaston seuraavalle vuodelle arvioitu tavoitetaso poikkeaa pitkän aikavälin toivetasosta.

Seuraavalle vuodelle arvioidun vuotuisen jäsenmaksun täytyy toteuttaa seuraava yhtälö:

$C^i I_{MP}^i$	-	$C_{TAS}^i I_{MP}^i$	=	$I U_{TOI}^i$	-	$s U_{TOI}^i$	(A7)
jäsenmaksun tuotto		jäsenmaksun tuotto		tasoitusrahaston		tasoitusrahaston	
uudella jäsen-		tasapainotetulla		tavoitetaso		nykytaso	
maksulla		jäsenmaksulla					

Seuraavan vuoden vuotuiseksi jäsenmaksuksi saadaan tällöin

$$C^i = C_{TAS}^i + (I^i - s^i) \frac{U_{TOI}^i}{I_{MP}^i}.$$

Lähtökohtana työttömyyskassan tasoitusrahaston pitkän aikavälin toivetason määrittämisessä on ajatus, että työttömyyskassan vuotuinen jäsenmaksu voitaisiin pitää suhteellisen vakioisena ”normaalin” suhdannevaihtelun oloissa. Jos työttömyyskassan tasoitusrahaston toivetaso on hyvin pieni, vuotuinen jäsenmaksu seuraa läheisesti työttömyyskassan tulot ja menot tasapainottavaa jäsenmaksua. Koska taloudellisessa taantumassa työttömyyskassan tulot pienenevät ja menot kasvavat työttömyyden lisääntyessä, tasapainotettu jäsenmaksu kasvaa taantumassa. Vastaavasti se laskee työllisyyden parantuessa. Työttömyyskassan tasoitusrahaston toimiessa puskurina voidaan vaimentaa vuotuisen jäsenmaksun heilahteluja. Tällöin työttömyyskassan tasoitusrahaston pitäisi pienentyä taantumassa ja kasvaa nousukautena.

Holmin, Kianderin ja Tossavaisen (1997) tutkimuksen mukaan Suomen liittyessä EMUn kolmanteen vaiheeseen voisi olla tarkoituksenmukaista varautua noin 100 000 työttömän kustannuksiin. Oletetaan, että varaudutaan 160 000 lisätyöttömän kustannuksiin rahastoimalla. Näistä työttömistä noin 80 000 voidaan olettaa kuuluvan ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän piiriin. Yhden työttömän vuosikustannusten ollessa keskimäärin 50 000 markkaa, uusien työttömien aiheuttamat kustannukset ovat noin 4,0 miljardia markkaa. Tästä työttömyyskassojen kustannukset ovat noin 220 miljoonaa markkaa. Työttömyys vähentää myös työttömyyskassojen tuloja. Työllisen keskimääräisen vuosiansion ollessa noin 105 000 markkaa jäsenmaksupohja laskee lisääntyneen työttömyyden johdosta 4,4 miljardia markkaa. Kassojen keskimääräisen jäsenmaksuprosentin ollessa 0,6, kassojen tulot pienenevät myös noin 26,4 miljoonaa markkaa. Tällöin tasoitusrahastojen työttömyyskassojen yhteen laskettu koko tulisi olla noin 250 miljoonaa markkaa.

Liitetaulukko L1. Toimialojen työllisyysvaraumat

	Toimialojen työllisyysvarauma
A Maatalous, riista- ja metsätalous	2 980
D Teollisuus	15 300
E Sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	320
F Rakentaminen	22 400

G Tukku- ja vähittäiskauppa, korjaus	9 800
H Majoitus- ja ravitsemistoiminta	4 700
I Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	3 100
Yhteensä	58 600
J Rahoitus- ja vakuutustoiminta	430
K Kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää palv. toiminta	2 030
L Julkinen hallinto ja maanpuolustus	13 600
M Koulutus ja tutkimus	540
N Terveystenhoito ja sosiaalipalvelut	1 700
O Muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	3 100
Yhteensä	21 400
Yhteensä	80 000

Tasoiusrahastojen ollessa noin 250 miljoonaa markkaa, voidaan eliminoida vuoden mittaisen 160 000 työttömän, joista siis 80 000:en oletetaan olevan kassan jäseniä, taantuman vaikutukset kassan jäsenten vuotuisen jäsenmaksuun. Jos taantuma kestää kolme vuotta, vaaditaan kolme kertaa suuremmat rahastot estämään jäsenmaksujen nousu työttömyyden seurauksena.

Kuinka tasoiusrahastojen tarve jakautuu toimialoittain? Koska talouden suhdannevaihtelut vaihtelevat toimialoittain ja koska toimialojen työvoimavaltaisuus vaihtelee selvästi (Holm ja muut., 1995 ja 1997), jaotellaan työttömyyskassat 13 toimialaan työministeriön toimialaluokituksen mukaan. (Työministeriö 18 toimialaa, mutta tässä on 4 pienintä toimialaa ja luokka tuntematon jätetty pois).

Viimeaikaisen työllisyyskehityksen perusteella toimialat on jaettu kahteen luokkaan (liitetaulukko L1). Ensimmäisen, lähinnä avoimen sektorin ja sitä palvelevien toimialojen, luokan työllisyysheilahtelujen arvioidaan olevan 58 600 työtöntä ja jälkimmäisen, lähinnä julkishyödyketyypisiä palveluja tuottavien toimialojen, noin 21 400 työtöntä.

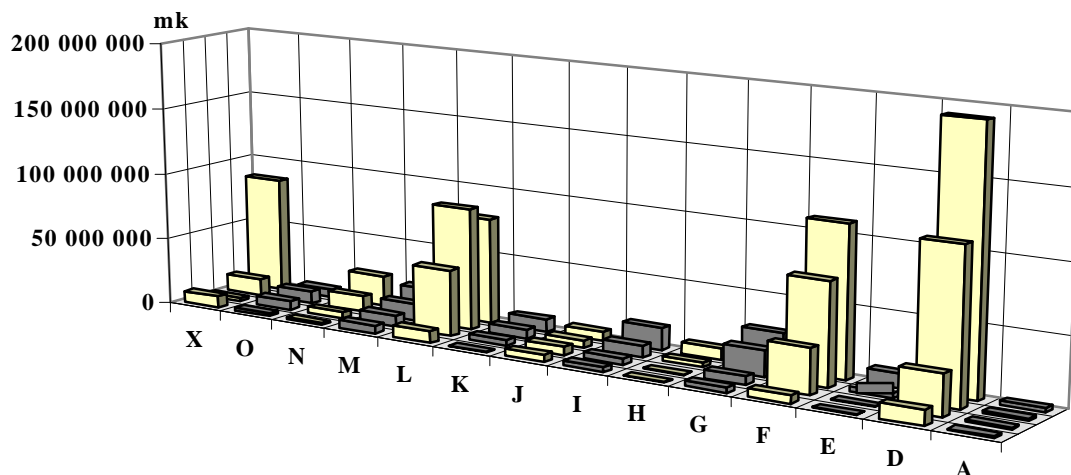
Kahden eri luokan sisällä työllisyysvaihtelut on jaettu toimialoille viimeaikaisen työllisyyskehityksen avulla. Samassa suhteessa, mitä työllisyys on eri toimialoilla parantunut, ajatellaan työllisyyden taantuman oloissa myös pahenevan.²⁶ Suu-

²⁶ Tulevaisuuden työllisyyskehitystä arvioitaessa on muistettava, ettei työllisyyskehitys välttämättä ole symmetrinen hyvien ja huonojen aikojen välillä. Toisin sanoen mennyt kehitys ei ole tae tulevaisuudesta.

rimmat työllisyysheilahtelut näyttäisivät olevan teollisuudessa, rakentamisessa, tukku- ja vähittäiskaupassa ja julkisessa hallinnossa ja maanpuolustuksessa. Julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen varautuminen työllisyysvaikutuksiin tuntuu perinteisen käsityksen mukaan ylimitoitetulta. Ellei julkisen talouden hyvää rahoitusasemaa pystytä käyttämään puskurina, työllisyys tulee jatkossa vaihtelevaan myös julkisella sektorilla varsinkin, koska EMU-kriteerit estävät julkisen sektorin velkaantumista.

Miten kassojen tasoitusrahastot ovat viimevuosina kehittyneet eri toimialoilla? Perinteisesti tasoitusrahastot ovat olleet hyvin pieniä. Vasta muutaman viime vuoden (liitekuva L1) aikana joidenkin toimialojen tasoitusrahastojen koko on alkanut kasvaa. Tällaisia toimialoja ovat julkinen hallinto ja maanpuolustus, rakentaminen ja teollisuus.

Liitekuva L1. Työttömyyskassojen tasoitusrahastojen koot toimialoittain.²⁷
Etummaisina pylväinä on vuosi 1993 ja takimmaisina pylväinä vuosi 1996



Työttömyyskassat on luokiteltu 14 toimialaluokkaan:

A: maatalous, riista- ja metsätalous;
E: sähkö-, kaasu- ja vesihuolto;
G: tukku- ja vähittäiskauppa ja korjaus;
I: kuljetus, varastointi ja tietoliikenne;
K: kiinteistö-, vuokraus- ja liike-elämää
palv. toim;
M: koulutus;
O: muut yhteiskunnalliset ja henkilö-
kohtaiset palvelut;

D: teollisuus;
F: rakentaminen;
H: majoitus- ja ravitsemistoiminta;
J: rahoitus- ja vakuutustoiminta;
L: julkinen hallinto ja maanpuolustus
N: terveydenhuolto ja sosiaali-
palvelut;
X: moniala ja luokittelematon
toimiala.

²⁷ Liitekuvan L1 toimialojen tasoitusrahastojen koot on saatu laskemalla yhteen toimialan työttömyyskassojen tasoitusrahastojen koot. Liitekuvan tasoitusrahastojen koot eroavat luvun 3 laskelmista, joissa käytettiin painotettuja keskiarvoja. Painoina käytettiin työttömyyskassan suhteellista jäsenmäärää toimialan sisällä.

LIITE 3: PALKASTA PERITTÄVÄN TYÖTTÖMYYSVAKUUTUKSEN KOKO TYÖLLISYYDEN MUUTTUESSA

Palkasta perittävän työttömyysvakuutusmaksun uusi koko s^u voidaan laskea kaavasta

$$s^u = \frac{\Delta x + (s^v) * A_L * L^v}{A_L (L^v - y)}, \quad (A6)$$

jossa Δx on Työttömyysvakuutusrahaston menojen muutos normaaliin (markkoina), y on työttömien määrän ero normaaliin, s^v on vanha työttömyysvakuutusmaksu, A_L on työllisten keskimääräinen vuosiansio ja L^v on työllisten lukumäärä normaalissa taloudellisessa tilanteessa.

Työttömyysvakuutusrahaston menojen muutos normaaliin voidaan laskea kaavasta

$$\Delta x = m * (1,8 * a * y * A_u) - (a * y * A_p). \quad (A7)$$

jossa m on palkansaajien, työnantajien ja valtion rahoitusosuus ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kokonaismenoista, α on työttömien kassan jäsenen osuus kaikista työttömistä, A_u on ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien keskimääräinen vuosiansio ja A_p on peruspäivärahalla olevien työttömien vuosiansio. Jotta saataisiin arvioitua yhden työttömän kokonaisvaikutukset kassan menoihin, työttömän tulot on kerrottava kertoimella 1.8.

Työttömyysvakuutusrahaston budjetin ero normaaliin voidaan laskea kaavasta

$$p = \Delta x + (s^v * A_L * y). \quad (A8)$$

Työttömyysvakuutusrahaston rahaston koko, joka mahdollistaa palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen pitämisen ennen taloudellista häiriötä vallinneella tasolla koko häiriön ajan, saadaan laskemalla budjettierot yhteen häiriövuosien ajalta.

LIITE 4: TYÖTTÖMYYSVAKUUTUSRAHASTON ARVIOITU KOKO VUOSINA 1997-2004

Tällöin Työttömyysvakuutusrahaston (TVR) menoja vuosina 1997 ja 1998 voidaan arvioida kaavalla

$$\text{TVRM}_{97,98} = \mathbf{b} * (1,8 * A_u * \mathbf{a} * (\bar{L} - L)), \quad (\text{A9})$$

jossa \mathbf{b} on palkansaajien ja työnantajien rahoitusosuus ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kokonaismenoista (54%), A_u on ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien keskimääräinen vuosiansio (53 000 mk), \mathbf{a} on ansio-
turvatyöttömien osuus työttömistä (50%), \bar{L} on työn tarjonta ja L on työllisyys. Vastaavasti TVR:n tuloja vuosina 1997 ja 1998 voidaan arvioida kaavalla

$$\text{TVRT}_{97,98} = ((S_p * 0,75) + S_t) * A_L * L \quad (\text{A10})$$

jossa S_p on palkansaajien työttömyysvakuutusmaksu, kerroin 0,75 on Työttömyysvakuutusrahastolle jäävä arvioitu PTV:n osuus, S_t työnantajien työttömyysvakuutusmaksu ja $A_L * L$ palkkasumma. Vuodesta 1999 lähtien, jolloin valtion rahoitusosuus muuttuu, TVR:n menoja voidaan arvioida kaavalla

$$\text{TVRM} = [\mathbf{m} * (1,8 * A_u * \mathbf{a} * (\bar{L} - L))] - M_v, \quad (\text{A11})$$

jossa \mathbf{m} on palkansaajien, työnantajien ja valtion rahoitusosuus ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kokonaismenoista (94,5%), M_v on valtion osuus ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän kokonaismenoista. Valtion osuus määräytyy seuraavalla tavalla. Jos $120 * 258 * (\bar{L} - L) > 5,2$ mrd mk, niin valtion osuus $M_v = 5,2$ mrd markkaa. Jos taas $120 * 258 * (\bar{L} - L) \leq 5,2$ mrd mk, niin valtion osuus $M_v = 120 * 258 * (\bar{L} - L)$.

Vastaavasti Työttömyysvakuutusrahaston tuloja vuodesta 1999 eteenpäin voidaan arvioida kaavalla

$$\text{TVRT} = [(g * S_p) + S_t] * A_L * L, \quad (\text{A12})$$

jossa g työttömyyskassoihin kuuluvien työllisten osuus (75%), S_p palkansaajien työttömyysvakuutusmaksu, S_t on työnantajien työttömyysvakuutusmaksu.